

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

---

# LE STATUT JURIDIQUE DES MINORITÉS EN EUROPE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 décembre 1932, à 14 heures

PAR

**David ERDSTEIN**

*Lauréat de la Faculté de Montpellier.*

---

*Président : M. DE LA PRADELLE*

*Suffragants* { MM. BASDEVANT. { *Professeurs*  
CASSIN.

---

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS  
13, Rue Soufflot, 13

1932



**LE STATUT JURIDIQUE  
DES MINORITÉS EN EUROPE**

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.**

# LE STATUT JURIDIQUE DES MINORITÉS EN EUROPE

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 13 décembre 1932, à 14 heures

PAR

**David ERDSTEIN**

*Lauréat de la Faculté de Montpellier.*

---

*Président : M. DE LA PRADELLE*

|                    |   |                           |   |                    |
|--------------------|---|---------------------------|---|--------------------|
| <i>Suffragants</i> | { | MM. BASDEVANT.<br>CASSIN. | } | <i>Professeurs</i> |
|--------------------|---|---------------------------|---|--------------------|



PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS  
13, Rue Soufflot, 13

—  
1932



## PREMIÈRE PARTIE

### LA GENÈSE DES TRAITÉS

---

#### CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

#### **La Question des Minorités pendant la Guerre**

La guerre mondiale a été aux yeux de toutes les nationalités opprimées d'Europe une véritable lutte libératrice.

Depuis longtemps déjà, les peuples sans Etat supportaient impatiemment la domination étrangère. Presque toute l'Europe centrale et orientale était continuellement en convulsion. Les Empires centro-européens ne parvenaient à se maintenir qu'en pratiquant une répression féroce et une politique d'assimilation à outrance comme la Russie et l'Allemagne, ou en accordant aux nationalités des droits de plus en plus étendus, comme l'Autriche ou la Turquie.

Mais même là où les nationalités jouissaient d'une liberté relative, le mouvement vers l'émancipation n'était pas moins actif. S'élever de la liberté de l'individu à l'indépendance politique en passant par l'autonomie culturelle, tel était le programme maintes fois affirmé par les chefs du mouvement nationalitaire. Programme malaisé à réaliser, car au réveil du sentiment national chez les peuples opprimés correspondait le réveil d'une sorte d'impérialisme intérieur chez les Etats dominateurs.

D'autre part, l'Etat moderne centralise entre ses mains des moyens puissants, susceptibles d'étouffer dans l'œuf toute tentative de soulèvement. Notre époque se prête mal à

des insurrections. Les luttes héroïques, où une poignée d'hommes défendaient leur liberté, l'exemple des Washington, des Kosciuszko, des Egmont, c'est de l'histoire.

Aussi la lutte pour l'émancipation des nationalités se jouait-elle sur le terrain parlementaire et idéologique. L'Autriche surtout offre un champ propice ; les joutes oratoires entre députés tchèques et allemands, hongrois et croates sont restées fameuses.

Quoiqu'il en soit, le résultat ne répondait pas aux efforts, et voici le tableau que traçait du mouvement nationalitaire à la veille de la Grande Guerre, un des meilleurs connaisseurs des affaires européennes, M. Seignobos (1) : « Le mouvement national s'est arrêté, et sauf la Norvège et la péninsule des Balkans, aucun pas nouveau n'a été fait en Europe depuis 1870. La carte des Etats et des nations reste fixée comme la distribution des régimes politiques ! Cet arrêt complet n'est pas le fait d'un hasard. La force des gouvernements a été accrue par le perfectionnement des armes de guerre, par le télégraphe et le téléphone, par l'expérience acquise en matière de police et de répression d'émeutes. Il en est des révolutions nationales comme des révolutions politiques. On ne peut plus aujourd'hui faire des révolutions comme en 1848. Les gouvernements sont trop bien armés et trop expérimentés.

L'espoir de conquérir leur indépendance par les armes est donc fermé désormais aux petites nations opprimées par l'étranger, comme l'espoir de changer de régime politique par un coup de force est fermé aux révolutionnaires. Les mécontents ne peuvent plus espérer obtenir des améliorations que par des procédés légaux. Les révolutionnaires préparent des révolutions pacifiques par la conquête du suffrage universel. Les patriotes nationaux au lieu de révolution nationale pour l'indépendance, se résignent à demander l'autonomie ; voilà pourquoi au 20<sup>e</sup> siècle, le mouvement national prend la forme d'aspirations autonomistes ».

C'est de l'extérieur que devait venir le salut. Seule une guerre pouvait rompre l'équilibre des forces de façon à per-

---

(1) Les aspirations autonomistes de l'Europe. (Préface).

mettre aux peuples opprimés d'échapper à l'emprise d'un État affaibli.

Pourtant, malgré tout le parti qu'on pouvait tirer de la force centrifuge du mouvement nationalitaire, les Alliés ne surent pas l'utiliser dès le début de la guerre (1). Le terme « nations » qu'on retrouve dans les discours prononcés par les hommes d'État alliés aussitôt après la déclaration de la guerre, est plutôt synonyme d'État. Le 6 août 1914, M. Asquith déclare au banquet de la presse étrangère : « Nous luttons pour défendre le principe que les petites nations ne doivent pas être anéanties » (2).

Sir Edward Grey développe la même idée en 1915 : « Nous voulons que les nations d'Europe, quelles qu'elles soient, grandes ou petites, puissent mener une existence indépendante, établir elles-mêmes leur forme de gouvernement et travailler en pleine liberté à leur développement » (3).

Mais ce sont surtout des allusions au sort de la Belgique et de la Serbie. Même le Président Wilson, qui pourtant dans ses discours et surtout dans ses célèbres 14 points du 8 janvier 1918, traçait une synthèse juridique et philosophique de la guerre, ne mentionne pas la protection des minorités.

Ainsi, il est permis d'affirmer que la guerre a eu des causes très complexes d'ordre économique et diplomatique, mais que le problème des nationalités n'y occupait certainement pas la première place. Tout cela n'empêche pas qu'elle permit de réparer une série d'injustices criantes.

Du reste, les Empires centraux reconnurent à leur tour la prodigieuse source d'énergie qu'était le principe des nationalités. Le 9 septembre 1916, M. de Bethmann-Hollweg déclare que le but de guerre de l'Allemagne, c'est « le libre développement de toutes les nations, des grandes aussi bien que des petites » (4).

Le 5 novembre 1916, l'Allemagne et l'Autriche proclament

---

(1) D'après Blagoyevitch (Le principe des Nationalités et son application dans les traités de Paix), les deux premières années de guerre n'apportent aucune précision quant aux buts de la guerre. Ce n'est qu'en 1916 qu'on commence à les publier.

(2) Emil Ludwig : juillet 1914 p. 1.

(3) Blagoyevitch : op. cit., p. 160.

(4) id.

la création d'un Etat polonais indépendant sous forme de monarchie constitutionnelle. Déjà au début de la guerre, un manifeste du grand-duc Nicolas avait promis aux Polonais l'indépendance, mais sous le « sceptre du tsar de Russie ». Les Polonais, auxquels on promettait l'autonomie depuis le congrès de Vienne, ne furent pas enthousiasmés (1).

Le 12 septembre 1917, le gouvernement allemand de Varsovie promulgue un décret sur les écoles des minorités. Des écoles primaires doivent être créées dans toutes les communes où il y a au moins 50 enfants appartenant à une minorité. L'enseignement est donné dans la langue de la minorité (2).

L'action des gouvernements fut secondée par de nombreuses associations pacifistes, par les Congrès socialistes et par la propagande juive. Autant les déclarations des gouvernements sont vagues, autant les résolutions de ces groupements privés sont précises, et posent clairement le principe d'une protection des minorités, indépendamment de toute répartition territoriale. Ainsi le projet très complet de M. Halvdan Koht, présenté à la réunion de Copenhague de l'« Organisation Centrale pour une paix durable », et concernant la protection internationale des minorités, spécifie non seulement les droits à accorder aux minorités, mais la sanction de ces droits au moyen d'un Tribunal des Nationalités (3).

Il serait trop long de citer en détail toutes les manifestations officielles et privées, intervenues par la suite en faveur d'une émancipation des nationalités sujettes. Tous les belligérants y ont pris part, et les nombreux discours de Wilson, Pichon, Barthou, Sonnino, Hertling, Kuhlmann, Czernin, Radoslavov, etc., n'ont qu'un seul but : se rallier l'opinion des minorités.

Nous nous sommes proposés de donner un bref aperçu de la question pendant la guerre. Il était indispensable de montrer combien la question qui nous occupe, avait gagné en importance, et quel était l'état d'esprit des hommes d'Etat qui se réunissaient à Paris.

---

(1) Ruyssen : *Les minorités nationales et la Grande Guerre*.

(2) Wintgens : *Der völkerrechtliche Schutz der Minderheiten*, p. 101.

(3) Fouques-Duparc : *La protection intern. des minorités*, p. 147.

## CHAPITRE PREMIER

### La Protection des Minorités à la Conférence de la Paix.

Les délégués des Etats étaient à peine réunis à Paris, que déjà de toutes parts accouraient les représentants des différents peuples pour exposer publiquement leurs griefs et leurs revendications. Parmi ces délégations officielles, les Juifs insistaient surtout sur une protection des minorités étendue à toute l'Europe orientale.

Et cependant les Alliés, en proclamant le principe des nationalités, songeaient moins à la protection des minorités, qu'à une répartition plus équitable des territoires. Les Juifs étaient le seul peuple dont la protection dut être envisagée en dehors de toute considération territoriale.

Au cours de ses travaux, la Conférence s'aperçut bien vite, qu'une application intégrale du principe était impossible ; il y eut des cas où des considérations égoïstes prirent le dessus, par exemple dans la délimitation de la frontière italo-autrichienne. Mais il y eut d'autres cas — plus nombreux ceux-là — où l'on se heurtait à une impossibilité matérielle. Il y a des régions en Europe où les populations de races, langues et religions différentes vivent tellement entremêlées, que le tracé de frontières le plus habile devait nécessairement abandonner à chaque Etat un certain nombre d'habitants allogènes (1).

Il est donc certain que les négociateurs des traités de

---

(1) « Il faut admettre que la question des frontières en Europe centrale est extrêmement difficile. Suivre exactement les limites ethniques, aurait pour conséquence de former des Etats constitués entièrement d'enclaves. Ces Etats ne pourraient pas vivre. On ne peut supprimer ce problème en agitant des drapeaux et en exigeant que chaque homme fasse partie de l'Etat de sa nation ».

(B. Shaw, *Cri des Peuples* du 10 décembre 1928).

1919-20 ne pouvaient pas résoudre le problème capital des nationalités à la satisfaction de tous.

Leur grand mérite est dans un autre ordre d'idées ; par les traités de 1919-20, les minorités ont été soustraites aux combinaisons politiques, aux marchandages diplomatiques, elles ne sont plus des « pions sur l'échiquier politique ». (Wilson).

La phase juridique du problème a remplacé son aspect politique (Jellinek), seul existant auparavant. Aujourd'hui la protection des minorités est une branche du droit international et une de ses branches les mieux assises, puisqu'elle a ses règles précises et un organisme chargé de veiller à leur observation. Sans doute ce droit international est conventionnel et régional selon l'expression de M. Mandelstamm. Il est même exclusivement européen. Mais outre le fait que les Traités « fondamentaux » ont été suivis de toute une série de déclarations unilatérales, et de traités bilatéraux, outre le fait que la III<sup>e</sup> Assemblée a recommandé en 1922 aux Etats non signataires d'engagements internationaux de réserver à leurs minorités un traitement au moins aussi libéral que celui imposé aux signataires, déjà aujourd'hui on peut envisager l'application de ces principes dans les pays extra-européens.

Par exemple au cas où la France ou la Grande-Bretagne abandonneraient leur mandat sur la Syrie ou l'Irak, on pourrait garantir les droits des minorités religieuses (les seules qui comptent en Orient) au moyen de traités (1).

La protection des minorités va occuper au sein du Droit International une place analogue à l'extradition. Le droit International ne connaît pas de norme relative à l'extradition. (Anzilotti : *Cours de Droit International*). Cependant un certain nombre de principes reproduits dans de nombreux traités d'extradition ont formé une sorte de théorie générale de l'extradition. De même les dispositions des traités de minorités constituent des principes-types, qu'on reproduit selon les besoins.

---

(1) V. Pierre Lyautey : Notre mandat sur la Syrie. (Revue de Paris, novembre 1930) et les recommandations de la Commission des Mandats en août 1931. En effet, l'Irak, lors de son admission à la S. D. N. en septembre 1932, a signé une déclaration relative à la protection des minorités.

C'est donc là qu'il faut chercher l'originalité des Traités de 1919-20 ; d'avoir soustrait le sort de millions d'hommes aux négociations des chancelleries pour le soumettre à un règlement juridique.

\*  
\* \*

Malgré son importance, la protection des minorités n'occupa pas la Conférence dès ses débuts. Le projet Hurst-Miller du Pacte de la S. D. N. contenait bien deux articles : l'art. VI relatif à la liberté religieuse et l'art. VII relatif aux minorités ethniques et nationales. Ces deux articles furent supprimés dans la rédaction définitive pour différentes raisons (1).

D'autre part, pendant plus de trois mois, tout ce qui n'avait pas trait directement aux affaires d'Allemagne, était considéré comme d'importance secondaire (2). Enfin, la protection des minorités était étroitement liée aux remaniements territoriaux et les porte-paroles des différentes populations ne pouvaient réclamer pour elles une protection internationale, sans consentir en même temps à faire partie d'un Etat étranger. C'est ce qui explique le rôle du « Comité des Délégations Juives ». Les Juifs n'étaient pas directement intéressés aux changements de souveraineté. Ils réclamaient un statut libéral pour les Juifs d'Europe orientale, et implicitement pour toutes les minorités incorporées ultérieurement à un Etat étranger.

Le Président Wilson insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'une protection des Juifs en Pologne (3). Enfin, le 1<sup>er</sup> mai 1919, à la suite d'une nouvelle intervention de M. Wilson, le Conseil Suprême décide la création d'une commission chargée de déterminer « les obligations internationales qui devraient être acceptées par la Pologne et d'autres Etats nouveaux à créer par les Traités de Paix et concernant la protection des minorités de race et de religion ». Bien que la résolution du Conseil Suprême ne mentionne pas expressément les Juifs, ses derniers termes « minorités de race et de religion » à l'exclusion des minorités de « langue » qu'on retrouve plus tard dans les traités, y font songer. Les Juifs

---

(1) Temperley : *a History of the Peace Conference*. Vol. V.

(2) id.

(3) Feinberg : *La Question des Minorités à la Conférence de la Paix*.

étaient la seule minorité qui se distinguait par la race et la religion, tout en parlant la langue des pays qu'ils habitaient(1).

S'écartant de l'idée première du Président Wilson, la commission des Nouveaux Etats concevra sa tâche d'une façon plus large, et son projet de traité avec la Pologne comprendra toutes les minorités.

La commission, composée de MM. Berthelot et Kammerer pour la France, M. Headlam Morley pour la Grande-Bretagne, D.-H. Miller pour les États-Unis, Castoldi et de Martino pour l'Italie et Adatci pour le Japon, se réunit pour la première fois le 3 mai 1919. Elle reçoit deux documents concernant la protection des minorités, l'un émanant de la délégation américaine, l'autre de la Section économique de la délégation britannique.

Le délégué britannique, Sir Llevellyn Smith, ne traite pas spécialement de la protection des minorités. Il fait simplement observer qu'on avait jusque-là négligé de mettre à la charge des nouveaux États certaines obligations internationales, telles que la Convention internationale Postale et Télégraphique, de la Propriété industrielle, des Droits d'Auteur, etc. Il conseille d'imposer aux nouveaux États toutes les obligations envers les Alliés et les États ennemis tant que le Traité de Paix n'est pas signé et que les frontières des nouveaux États ne sont pas définitivement tracées. Plus tard ce serait très difficile, sinon impossible. Sir Llevellyn considère que « les sacrifices supportés par les Grandes Puissances leur donnent le droit indiscutable de faire respecter les intérêts généraux, et surtout de ne pas rendre pire la condition des populations transférées » (2).

Le document américain est un projet de traité qui servira de base aux travaux de la commission.

Le Président Wilson avait proposé d'imposer ces obligations à la Pologne dans le traité de Paix avec l'Allemagne, la Pologne devant recevoir plusieurs provinces anciennement

---

(1) Dans le même sens, lettre de M. Pichon à un groupe de députés français : « ... la commission est chargée de préparer un statut des minorités et notamment des garanties pour les minorités juives trop longtemps opprimées en Europe orientale ».

(2) D.-H. Miller ; *My Diary at the Peace Conference*, vol. XIV.

allemandes. Mais au moment où la Commission commence son travail, le temps matériel manque pour suivre ce procédé. La première réunion de la Commission a lieu le 3 mai, et les conditions de paix doivent être remises aux Allemands le 7. Il est évidemment trop tard pour rédiger les dispositions en question, les soumettre à l'approbation du Conseil Suprême, entendre les observations de la délégation polonaise.

On convient d'insérer dans le Traité de Versailles un article 93, aux termes duquel la Pologne s'engage à accepter et à respecter toutes les obligations ayant trait à la protection des minorités, et qui lui seraient ultérieurement imposées par les Alliés. L'apparence de cet article pourrait faire croire que la Pologne donnait aux Alliés un blanc-seing, qu'elle souscrivait aveuglément à des obligations dont elle ignorait l'étendue.

Il ne faut pas oublier que la Pologne était pour les Alliés un Etat ami et que par conséquent elle ne devait pas s'attendre à des conditions très dures. Au surplus, il est évident que la Pologne avait largement le temps de discuter les clauses du traité, puisqu'elle ne devait le signer que le 28 juin, jour de la signature du traité avec l'Allemagne. Pratiquement, la commission a modifié plusieurs dispositions du traité des minorités, conformément aux suggestions de la Pologne. C'est donc uniquement pour gagner du temps qu'on inséra dans le traité de Versailles l'article 93.

D'après la résolution du Conseil Suprême, la Commission devait s'occuper des minorités en Pologne et dans les Etats nouvellement créés. Or, sauf la Pologne, il n'y avait qu'un seul Etat nouveau formé au moment de la Conférence : la Tchécoslovaquie. La Commission s'aperçut bientôt que des problèmes du même ordre se posaient, non seulement dans les nouveaux Etats, mais aussi dans les Etats déjà existants et agrandis par suite de la guerre, tels que la Roumanie, la Grèce et la Serbie ; elle demanda au Conseil l'autorisation de préparer des traités avec tous ces pays (1). En effet, la Commission ne se contenta pas de préparer un traité-type appli-

---

(1) Lettre du 5 mai de M. Berthelot à Sir Maurice Hankey, dans Miller op. cit. vol. XIV.

cable indistinctement à tous les Etats en question. Si le problème des minorités se posait dans ces Etats, il ne se posait pas partout avec la même acuité, ni par rapport aux mêmes minorités. Les droits qui nécessitaient une protection différaient également.

Néanmoins le traité avec la Pologne, le premier en date, servit de modèle aux autres.

§ 1<sup>er</sup> : **La Pologne.** — La discussion au sein de la Commission ne semble pas avoir été très laborieuse. Les délégués, travaillant sur un projet américain, dû à M. Miller, sont d'accord pour reconnaître aux minorités polonaises la plus grande liberté religieuse, linguistique et culturelle, compatible avec l'unité de l'Etat polonais. On ne va pas plus loin, et notamment on écarte toute idée d'autonomie à l'intérieur de l'Etat polonais. Certaines suggestions de personnalités juives tendant à faire reconnaître les Juifs comme nationalité distincte, sont rejetées sans discussion comme contraires à la souveraineté de la Pologne.

Le 16 mai, la Commission soumet au Conseil Suprême un projet complet de traité avec la Pologne que ce dernier communique à la délégation polonaise.

Pendant que la Commission poursuit ainsi ces travaux, les Etats visés par les traités organisent la résistance.

La méfiance des Grandes Puissances à leur égard leur paraît injurieuse. D'autre part, à peine formés, déjà le sentiment de leur indépendance se réveille pour repousser toute intervention de l'étranger, même s'ils lui doivent leur existence. Enfin le grand argument qu'ils opposeront continuellement aux Grandes Puissances sera le caractère exceptionnel des engagements à contracter.

Le 15 juin, le Président de la délégation polonaise, M. Paderewski, répond au Conseil par un long memorandum où il se prononce nettement contre tout traité (1).

L'objection capitale, soulevée dans ce document, est commune à tous les Etats protestataires : la souveraineté de l'Etat polonais s'oppose à ce que de tierces Puissances intervien-

---

(1) Miller ; op. cit. p. 171.

nent dans ses affaires intérieures. En ce qui concerne la Pologne, cette objection de principe est appuyée par une réminiscence historique ; la Pologne n'a pas oublié que son démembrement a été dû à l'intervention de Frédéric II en faveur des luthériens de Thorn, et de Catherine II en faveur des dissidents.

M. Paderewski reconnaît d'ailleurs que les minorités ont droit à une protection spéciale. Il fait savoir que la Diète polonaise prépare des lois en faveur des minorités. D'autre part, la Pologne accordera à tous ses sujets tous les droits civils et politiques, mais ce doit être l'œuvre de sa législation nationale et non celle d'Etats étrangers.

Cette argumentation ne tient aucun compte du changement de mœurs. Ce que craint la Pologne pour son indépendance, les Grandes Puissances le redoutent également pour la paix européenne. C'est la principale raison pour laquelle le traité, au lieu d'être garanti seulement par les Puissances signataires, est confié à la S. D. N., organisme dont feront partie tant les Principales Puissances que les Etats liés par des engagements internationaux.

Dans l'ancien système où la garantie était réservée aux parties seules, deux cas pouvaient se produire : ou bien le traité tombait en désuétude, ou bien au contraire il servait de prétexte à toutes sortes d'interventions plus ou moins justifiées. C'est ce danger que veut écarter la Conférence. Les clauses sont rédigées de telle façon que la Pologne « ne sera en aucune manière sous la tutelle des Puissances » (1).

D'ailleurs le Conseil Suprême, dans son respect de l'indépendance des Etats en question, a limité le droit d'attirer l'attention du Conseil de S. D. N. sur toute infraction aux traités, aux seuls membres du Conseil. Même les Etats signataires sont exclus, s'ils ne sont pas en même temps membres du Conseil. On circonscrit autant que possible le droit d'intervention. De son côté, le Conseil de la S. D. N. lui-même usera avec beaucoup de discrétion de ce droit, et, d'après le Professeur Gilbert Murray, « la charge imposée au Conseil a quelque peu alarmé la timidité de ce corps éminent ».

---

(1) Lettre de M. Clémenceau à M. Paderewski.

« Intervenir en faveur d'une minorité opprimée, c'est risquer l'impopularité, et certainement aucun membre du Conseil n'a fait montre d'un zèle intempestif, soit pour écouter les plaintes, soit pour remédier aux injustices » (1).

La seule justification qu'on puisse invoquer en faveur de la thèse polonaise, c'est que le nouvel ordre international n'avait pas encore fait ses preuves, et que par conséquent M. Paderewski pouvait redouter des complications pour son pays.

Après le préambule qui résume son point de vue en matière de protection, le Président de la Délégation polonaise analyse et critique les différentes dispositions du traité. Il insiste particulièrement sur la question juive, qui domine la politique minoritaire de la Pologne en ce moment. (L'annexion de la Galicie et de Wilna quelques années plus tard devaient créer à leur tour une question ukrainienne et lithuanienne).

D'après le mémorandum polonais, les rapports entre la population juive et chrétienne sont tendus. Il y a là un phénomène surprenant, si l'on veut bien se rappeler que la Pologne a été pendant des siècles un asile très libéral pour les Juifs. Il faut voir dans cette tension une conséquence de l'attitude des Juifs pendant la guerre, attitude qui n'était pas polonophile. Néanmoins il faut espérer que la création d'un Etat polonais amènera à nouveau des rapports normaux.

Les dispositions concernant les écoles juives et la langue juive semblent inopportunes, ces questions étant débattues entre les Juifs eux-mêmes, les uns ne demandant que la complète égalité des droits civils et politiques (et ceci leur a été accordé), les autres demandant une organisation religieuse distincte, dotée par l'Etat de compétences politiques, sociales, économiques, ce qui équivaldrait à reconnaître les Juifs comme nation autonome. De même la langue est un sujet de discussions ; pour les uns ce n'est qu'un allemand moyen-âgeux corrompu, les autres le considèrent comme leur langue maternelle, tandis qu'un troisième groupe tend à ressusciter l'hébreu.

---

(1) Gilbert Murray : Préface au livre de Miss Mair « *Protection of Minorities* ».

D'autre part les écoles sont contrôlées par le gouvernement polonais. Or, l'article 10 du traité prévoit la création de comités scolaires juifs indépendamment du gouvernement. Si un tel procédé se généralisait parmi les autres cultes, l'éducation serait imprégnée d'un esprit confessionnel qui ne ferait qu'accentuer les divergences régnant en Pologne. L'organisme politique abdiquerait ses droits au profit d'organismes religieux de droit public, tels qu'ils existaient au Moyen Age.

Ce serait également contraire au but étatique qui, dans tous les pays, consiste à former des citoyens ayant une certaine mentalité commune.

L'article 9 provoque également les critiques de la Délégation polonaise. Il est susceptible de créer un privilège au profit des minorités, puisqu'il leur assure une part équitable dans les fonds publics pour des besoins religieux, scolaires, de bienfaisance, alors qu'en même temps ces minorités pourront profiter des institutions gouvernementales.

Les observations de la Délégation polonaise sont justes à un certain point de vue, mais nous croyons que c'est uniquement une question d'organisation. Puisque les minorités, aux termes de l'article 9, ont droit à une part équitable, c'est-à-dire proportionnelle, les institutions du gouvernement ne sont pas, à vrai dire, des institutions communes à toute la nation, mais des institutions de la majorité. Il suffirait donc d'interdire la jouissance de ces institutions aux minorités, partout où il y en aurait de semblables créées au profit des minorités. En réalité, un grand nombre d'établissements de l'Etat de toute espèce ont été fermés aux minorités (par exemple les Universités, les écoles militaires, etc.), sans aucune compensation.

Poursuivant ses critiques, la Délégation polonaise voit également un privilège dans le droit pour les Juifs de célébrer leur Sabbat, droit garanti par l'article 12 du traité. Cette clause peut inciter les Juifs à refuser un service public ou le service dans l'armée.

M. Paderewski proteste ensuite contre l'article 1 du traité, qui prévoit l'incorporation dans la Constitution polonaise des obligations internationales et interdit leur modification sans

l'assentiment de la majorité du Conseil de la S. D. N. Ce serait considérer la Pologne comme un Etat de civilisation inférieure, incapable de garantir à ses citoyens les libertés nécessaires. Le passé de la Pologne répond de son libéralisme et de sa tolérance. Elle exprime le désir que les principes de liberté soient universellement observés et de son côté, elle s'engage à observer toutes les obligations que la S. D. N. imposera à tous ses membres, comme par exemple la protection du travail.

La Pologne croit que les Grandes Puissances commettent une lourde faute en imposant à la Pologne des obligations internationales. Au lieu de lui permettre d'employer les méthodes dont le succès s'est manifesté en France, en Angleterre, aux Etats-Unis et en Italie, on différencie les Juifs du reste de la population, et par là au lieu de résoudre le problème, on le pose à nouveau d'une façon inattendue.

D'autre part on ne voit pas pourquoi les articles 2-5 règlent les questions de nationalité ! En ce qui concerne la population anciennement allemande, la question est réglée dans le traité de Versailles (art. 90 et 91). Quant à la Pologne autrichienne et russe, les traités avec la Russie et l'Autriche régleront ultérieurement la question. A quoi servent donc les stipulations du traité ?

Enfin la Délégation polonaise espère que la protection internationale ne s'étendra pas à la population allemande de Pologne. Même après la conclusion du traité de paix, de nombreux Polonais resteront en Allemagne. Sous le régime impérial, la population polonaise était soumise à une série de lois d'exception et de vexations. Actuellement, le traité de paix n'oblige pas l'Allemagne à accorder l'égalité des droits aux Polonais de l'Empire. La langue polonaise n'est pas plus reconnue devant les tribunaux de l'Empire, que l'obligation d'entretenir des écoles polonaises aux frais de l'Etat allemand. Il serait injuste d'imposer à la Pologne des obligations non basées sur le principe de réciprocité.

Après un examen détaillé du mémorandum, la Commission est d'avis, que la plupart des objections sont des objections de principe, et qu'il n'appartient qu'au Conseil Suprême de

décider si un traité est nécessaire ou non (1). En réponse à certaines critiques concrètes de la Pologne au sujet des Juifs et des Allemands, la Commission propose de modifier légèrement l'article 12, pour respecter les nécessités du service militaire ; les articles 2-8 seuls devront être incorporés dans la Constitution polonaise (2). Enfin en ce qui concerne les Allemands, la Commission fait observer qu'après la signature du traité de paix, seuls de petits groupes de Polonais habiteront l'Allemagne, alors que la Pologne comptera environ 800.000 citoyens d'origine allemande.

Le Conseil Suprême, d'accord avec la Commission, modifie les articles en question, et transmet à la Délégation polonaise la rédaction définitive du traité, accompagnée d'une lettre de M. Clemenceau à M. Paderewski, restée célèbre dans l'histoire de la protection des minorités. Seul le traité avec la Pologne est accompagnée d'un commentaire de cette importance, mais les principes y énoncés, la justification historique et juridique du besoin d'une protection internationale, peuvent s'appliquer indistinctement à tous les traités. A maintes reprises, juristes et hommes d'Etat s'y référeront plus tard, pour y chercher une interprétation authentique des traités.

Dans le préambule, M. Clemenceau fait observer à deux reprises que le texte transmis est définitif (Ceci pour couper court à toute tentative de modification de la part de la Pologne).

Du point de vue historique, le traité n'inaugure pas une procédure nouvelle. Depuis longtemps déjà, il est d'usage, d'après le droit public européen, que lorsqu'un nouvel Etat est créé ou lorsqu'un ancien Etat s'incorpore des territoires importants, la reconnaissance formelle de la situation nouvelle par les Grandes Puissances comporte en même temps, la demande par ces Etats au gouvernement reconnu de s'engager à pratiquer certains principes de gouvernement déter-

---

(1) Lettre de M. Berthelot à Sir Maurice Hankey du 19 juin 1919.

(2) Il faut remarquer que d'après la nouvelle rédaction, seuls les droits relatifs à l'égalité civile et politique, sont garantis constitutionnellement. Par contre les véritables droits « minoritaires » jouissent de la seule garantie internationale.

minés, et cela sous la forme d'un accord revêtant un caractère international.

Dans les circonstances actuelles, il y a encore cette considération que c'est grâce aux sacrifices et aux efforts des Grandes Puissances au nom desquelles M. Clemenceau s'adresse à M. Paderewski, que la Pologne doit la récupération de son indépendance.

Le Président de la Conférence de la Paix insiste ensuite sur la différence entre les règlements antérieurs de la même question, et le traité actuel : « Sans doute, le traité soumis à la signature de la Pologne diffère dans la forme des conventions antérieures traitant des questions similaires. Ce changement de forme est une conséquence nécessaire et constitue une partie essentielle du nouveau système des relations internationales inauguré maintenant par l'établissement de la Société des Nations...

« Les clauses concernant la garantie ont été soigneusement rédigées, afin de bien démontrer que la Pologne ne risque en aucun cas d'être sous la tutelle des Puissances signataires du présent traité. Les dispositions particulières auxquelles la Pologne et les autres Etats seront invités à adhérer, diffèrent dans une certaine mesure de celles qui ont été imposées aux nouveaux Etats par la décision du Congrès de Berlin. En effet, les obligations imposées aux nouveaux Etats sollicitant leur reconnaissance ont de tout temps varié avec les circonstances particulières ».

Après avoir commenté les articles 2, 5, 6, 7, 8 et 9, M. Clemenceau souligne que « les informations parvenues à la connaissance des principales Puissances Alliées et Associées en ce qui concerne les relations entre les Juifs et les autres citoyens polonais, ont amené ces dernières à la conclusion, qu'en raison du développement historique de la question juive et des passions suscitées à cet égard, une protection spéciale est nécessaire pour les Juifs. Les clauses proposées ont été limitées au minimum.... Elles ne constituent nullement une reconnaissance des Juifs en tant que communauté politique autonome ou séparée à l'intérieur de l'Etat polonais ».

M. Clemenceau ayant affirmé catégoriquement que le

traité telle que le recevait la Délégation polonaise, contenait les extrêmes concessions des Grandes Puissances, la Pologne ne tarda pas à faire connaître sa décision définitive. En effet, deux jours après la réception du traité, le 26 juin, M. Paderewski informe le Président de la Conférence que la Pologne est prête à signer. Il base sa décision sur le fait que les observations de la Délégation polonaise ont été en grande partie prises en considération. Mais dans cette lettre même, M. Paderewski suggère quelques autres modifications, auxquelles du reste le Conseil ne donnera pas de suite. Le 27 juin, le Président de la Délégation polonaise renouvelle oralement sa promesse de signer. Il revient cependant sur la situation des Polonais d'Allemagne. On lui répond que ses observations sont peut-être justes, mais qu'on ne peut pas obliger l'Allemagne au dernier moment à signer un traité de minorité, le traité de paix devant être signé le lendemain. On rassure M. Paderewski, en lui disant que plus tard, lorsque l'Allemagne solliciterait son admission à la Société des Nations, on pourrait toujours reprendre la question.

Le 28 juin 1919, la Pologne signait sans réserve le traité, au sujet duquel l'incertitude a régné dans les milieux de la Conférence jusqu'au dernier jour (1).

§ 2 : *Tchécoslovaquie*. — On se souvient qu'au moment de sa constitution, la Commission devait s'occuper des minorités dans les nouveaux Etats. Or, sauf la Pologne, la Tchécoslovaquie était le seul Etat créé de toutes pièces. Aussi, tout en discutant des affaires polonaises, la Commission prépare un projet de traité avec la Tchécoslovaquie (2).

Ce traité reproduit presque à la lettre les termes du traité polonais, sauf les dispositions concernant les Juifs qui manquent dans le traité tchécoslovaque et le statut de la Rus-

---

(1) Lettre du 1<sup>er</sup> juillet de M. Hudson à M. Miller : « Here is a copy of the Polish Treaty as it was signed. It is the first copy to be received here. The Poles refused to sign last week, but an ultimatum was finally issued to them. We weren't absolutely sure that they were going to sign until it was over ». Miller. op. cit. vol. XIV.

(2) L'article 86 du Traité de Saint-Germain correspond à l'article 93 du Traité de Versailles.

sie subcarpathique qui manque évidemment dans le traité polonais.

Il serait exagéré de prétendre que la Tchécoslovaquie était enchantée de se voir imposer une convention internationale. Mais le précédent était créé. D'autre part, elle se rendait peut-être compte qu'elle n'avait rien à gagner en manifestant une hostilité stérile aux intentions des Grandes Puissances.

Son attitude a été beaucoup plus conciliante ou pour tout dire, beaucoup plus habile que ne l'avait été celle de la Pologne.

M. Bénès ne proteste pas contre le principe d'un traité de minorités. Il n'invoque pas la souveraineté de l'Etat tchécoslovaque. Dès le 20 mai, il communique à la Commission une note très détaillée sur la façon dont le gouvernement tchécoslovaque entend organiser le régime de ses minorités. Il insinue simplement que ces dispositions seront beaucoup plus efficaces que n'importe quelle convention imposée à la Tchécoslovaquie. La note est, en effet, conçue dans un esprit très libéral ; elle prévoit des écoles minoritaires établies par l'Etat, dans toutes les communes où le nombre d'enfants l'exigera. A certains points de vue, la note tchécoslovaque va plus loin que le projet de traité, ainsi lorsqu'elle assure que la langue allemande sera employée concurremment avec la langue tchèque dans les administrations, devant les tribunaux et même au Parlement (1).

En somme, le régime prévu se rapproche de celui de la Finlande.

Néanmoins, la Commission, fidèle à la lettre de la Résolution du 1<sup>er</sup> mai, continue à rédiger le traité. Tenant compte des dispositions libérales du gouvernement tchécoslovaque, elle ne mentionne pas particulièrement les Allemands.

D'autre part elle estime que le traité pourra être accepté sans difficultés par la Tchécoslovaquie, puisque ses dispositions sont plus modérées que les propositions tchécoslovaques.

Les clauses relatives aux Juifs lui paraissent également superflues, ces derniers ne formant qu'une petite partie de la population (environ 300.000), n'ayant pas des coutumes particulières, et n'étant pas en butte aux persécutions.

Cependant il y a une lacune dans la note Bénès. Elle ne mentionne pas la Russie subcarpathique, qui au su de la Commission, doit recevoir une autonomie territoriale.

Sur la demande de la Commission, M. Bénès présente une deuxième note sur la situation juridique du territoire des Ruthènes. On estime suffisantes ces dispositions, et la Commission recommande au Conseil d'adopter les propositions tchécoslovaques comme base des relations futures entre la République Tchécoslovaque et les Ruthènes.

Dans le rapport N° 3 du 16 juin, la Commission fait savoir au Conseil qu'elle a suivi de très près le plan de M. Bénès et même qu'elle a reproduit en grande partie les expressions de ce dernier. Néanmoins certaines dispositions du mémorandum tchécoslovaque lui paraissent trop détaillées pour les insérer dans le traité.

Ainsi M. Bénès sut se soumettre aux décisions du Conseil Suprême et ménager l'amour-propre national. La Commission paraissait accepter les propositions de la Tchécoslovaquie et non lui imposer des obligations (1).

Le traité fut signé le 10 septembre 1919, jour de la signature du traité de paix avec l'Autriche.

§ 3 : *Roumanie*. — La Roumanie a été le pays qui s'est opposé le plus longtemps à la conclusion d'un traité. Bien que la Commission ait envisagé la nécessité d'un traité dès le 21 mai, la Roumanie n'a signé le traité que le 9 décembre, longtemps après les autres pays (2).

Les débats sur la situation de ses minorités devaient lui être particulièrement désagréables. La question juive revêtait dans ce pays un caractère grave. Bien qu'elle ait été réglée théoriquement au Congrès de Berlin, la Roumanie avait toujours éludé les dispositions de ce traité, malgré les représentations réitérées des Puissances. Peu à peu, de

---

(1) Rapport n° 3 au Conseil, cité dans Miller, op. cit. : « and the proposals he makes go far beyond anything which the commission would have felt justified in putting forward ».

(2) Déjà, le 13 mai, M. Berthelot avait demandé l'insertion dans le traité avec la Hongrie, d'un article analogue à l'article 93 du Traité de Versailles et obligeant la Roumanie à signer un traité de minorités !

guerre lasse, on avait laissé les choses suivre leur cours. Il était naturel que les Roumains ne fussent pas disposés à voir apprécier de nouveau la façon dont ils avaient exécuté leurs engagements internationaux.

Au lendemain de la guerre, un publiciste français a pu écrire :

« En Roumanie, en fait, les Juifs ne rencontraient aucun obstacle à l'exercice de leur religion », et plus loin « On comprend que M. Bratiano ait refusé de s'engager d'avance à accepter les conditions que les Quatre ou Cinq fixeraient en faveur des minorités ethniques et religieuses. La Roumanie était avant la guerre un pays libre, gouverné conformément aux principes les plus modernes. » (1). Il est regrettable que M. Gauvain n'explique pas quels étaient d'après lui ces principes si modernes. En tout cas ce passage dénature une réalité déplorée par tous les esprits libéraux depuis 40 ans (2).

Les Grandes Puissances se sont décidées à imposer à la Roumanie un traité de minorités, sachant précisément que les principes suivis en la matière par le gouvernement roumain ne correspondaient pas à ce « droit public européen », dont parle M. Clemenceau.

A la suite de la Grande Guerre, la Roumanie devait doubler son territoire et sa population. Des Russes en Bessarabie, des Hongrois en Transylvanie, des Allemands en Bukovine, allaient devenir sujets roumains. Quel sort allait leur être réservé ? L'exemple des Juifs n'était guère encourageant.....

La Commission s'était probablement aperçue que la méthode adoptée par la Tchécoslovaquie était plus commode et plus rapide.

Aussi adresse-t-elle une lettre au Président de la Délégation roumaine, M. Bratiano, pour lui demander des propositions concrètes au sujet des minorités. (3).

Quelques jours après, une réponse très brève de M. Bratiano fait savoir que la Roumanie assure la plus complète

---

(1) Auguste Gauvain : *L'Europe au jour le jour*, vol. XIV, p. 341.

(2) Nous trouvons la même surprise dans une thèse roumaine ; Vlađoane : *La protection des minorités*, 1921, p. 115.

(3) Miller : op. cit., p. 85.

égalité à tous ses sujets, et qu'elle est prête à accepter tous les engagements que les autres membres de la S. D. N. accepteront pour leurs territoires, mais à cette condition seulement.

La Commission, piquée au jeu, décide de demander l'insertion dans le traité avec l'Autriche d'une clause semblable à celle qui figure déjà dans le traité avec la Hongrie (1).

La résistance de la Roumanie ne faiblit pas. Le 31 mai, au cours d'un entretien avec M. Pichon, M. Bratiano déclare que la Roumanie ne signera pas le traité de paix avec l'Autriche, si la clause en question y figure (2).

Le 31 mai est d'ailleurs une date mémorable dans l'histoire des traités de minorités. C'est ce jour-là, qu'à la VIII<sup>e</sup> séance plénière, les Etats intéressés déclenchent une offensive commune contre le principe d'une obligation internationale.

Bien que tous les Etats minoritaires aient indiqué leur point de vue, le récit de cette séance se trouve mieux placé dans le paragraphe relatif à la Roumanie, car dans ce débat, M. Bratiano fut le véritable porte-parole de l'opposition (3).

En prévision d'une discussion mouvementée, la Presse est exclue et les débats déclarés secrets (4).

A l'ordre du jour il y a le projet de traité de paix avec l'Autriche, contenant des clauses analogues à l'article 93 du traité de Versailles.

Ce traité doit recevoir l'agrément des Etats cessionnaires, Roumanie, Pologne, Etat serbe-croate-slovène.

Le premier orateur de la journée, M. Bratiano, fait ressortir dans un grand discours que la Roumanie accorde à ses minorités religieuses et ethniques les libertés politiques et reli-

(1) Procès-verbal de la 13<sup>e</sup> séance, v. Miller, op. cit.

(2) Procès-verbal de la 15<sup>e</sup> séance, v. Miller, op. cit.

(3) «... Something in the nature of an organised opposition to the Supreme Council... an opposition in which M. Bratiano, the Rumanian Prime Minister took the lead. M. Temperley, op. cit. vol. V, p. 129.

(4) Il n'existe pas de publication officielle traitant de la séance du 31 mai. Nous en avons trouvé le compte-rendu dans le livre de M. Feinberg : *La protection des Minorités à la Conférence de la Paix*. L'auteur dit tenir ses renseignements d'une personne ayant suivi de très près les travaux de la Conférence.

gieuses les plus complètes. Il rappelle que les délégués roumains avaient voté en faveur de la garantie des droits des minorités dans le Pacte de la Société des Nations. Cependant cette clause a été rayée du Pacte et l'on pourrait se demander pourquoi les Grandes Puissances voudraient imposer à d'autres Etats des obligations qu'elles répudient elles-mêmes.

M. Temperley observe dans son ouvrage, que la Conférence n'avait pas l'intention d'établir des principes généraux, applicables à tous les Etats, grands ou petits. Il s'agissait d'apaiser certains conflits existants, et en fait, localisés.

Quoi qu'il en soit, M. Bratiano déclare que la Roumanie refuse toute ingérence étrangère. En imposant à la Roumanie des obligations internationales au profit de ses minorités, on créerait ainsi une catégorie de citoyens qui seraient portés à chercher des protections en dehors de leur Etat. L'histoire prouve qu'envisagée de cette façon, la protection des minorités a plutôt contribué à affaiblir qu'à consolider les Etats.

La Roumanie s'engage à accorder à elle-même tous les droits à ses minorités, et pour cette raison, M. Bratiano propose l'insertion dans le traité de l'article suivant : « La Roumanie accorde à toutes les minorités de langue, de race et de religion, qui habitent à l'intérieur de ses nouvelles frontières, des droits égaux à ceux appartenant aux autres citoyens roumains ».

C'est M. Clemenceau qui répond au premier discours du ministre roumain. Il dit qu'en raison du passé historique de certains peuples, il est tout de même important de créer certaines garanties. Tous les peuples ne se sont pas comportés de la même façon à l'égard des minorités : Il ne s'agit pas d'humilier qui que ce soit, ni d'empiéter sur des droits souverains, puisque le contrôle est confié à la Société des Nations et non à des Etats étrangers.

Sur une réplique de M. Bratiano, le Président de la Conférence répond qu'il n'est pas humiliant de recevoir des conseils amicaux donnés par des Etats qui s'appellent Etats-Unis, Grande Bretagne, Italie et France.

Les arguments de M. Clemenceau ne semblent pas avoir convaincu M. Bratiano.

Dans un second discours, il revient sur ses premiers

arguments. Il montre comment la Russie intervint en Turquie pour une raison humanitaire — la protection des chrétiens, — et que finalement il en résulta pour la Turquie le démenbrement.

« Nous voulons nous aussi, continue-t-il, établir un monde nouveau qui prenne la place de l'ancien. L'Etat doit trouver dans ses citoyens des fils et des soutiens véritables. Le fait qu'une partie des citoyens saura que ses droits sont garantis par la protection d'un Etat étranger, rendra fragiles les fondations mêmes de l'Etat en question. »

On ne peut cacher sa surprise en lisant cette dernière phrase. On ne cessait de répéter à M. Bratiano que la garantie était confiée à la S. D. N. et non à une Puissance étrangère, que l'appel à la S. D. N. était réglé par un article du traité, pour lui c'était toujours le spectre d'une intervention étrangère.

M. Paderewski prend la parole après le Délégué roumain. Il est bien plus modéré que son collègue. Il ne s'étend pas sur les questions de principe touchées par M. Bratiano, et que lui-même défendra plus tard dans son mémorandum du 15 juin.

Sa déclaration extrêmement brève dit, en substance, que la Pologne accordera à toutes les minorités toutes les libertés qui leur ont déjà été accordées par les Etats occidentaux. Elle est prête à élargir ces droits dans le sens que la Société des Nations jugera utile pour tous les Etats qui la constituent. Il est convaincu que ces garanties une fois inscrites dans les lois fondamentales de la Pologne, par la Diète Constituante, seront en conformité absolue avec l'esprit si noble et si élevé qui guide les travaux de la Conférence.

Après M. Paderewski, le représentant tchécoslovaque, M. Kramar, prend la parole, et déclare accepter au nom de la Tchécoslovaquie le texte de l'article proposé. Il désirerait seulement qu'il y soit question d'un traité conclu d'un commun accord avec la Tchécoslovaquie, et non imposé par les Grandes Puissances. Quant au texte du traité de minorités, la Tchécoslovaquie proposera quelques modifications.

M. Trumbic, au nom de l'Etat serbe-croate-slovène,

déclare s'associer aux paroles de M. Kramar. Il demande seulement que la protection des minorités soit limitée aux territoires nouvellement acquis et non à la Serbie, celle-ci étant un Etat indépendant ayant des droits acquis.

Comme on le voit, c'est une gradation descendante dans l'opposition. En somme, il n'y a que la Roumanie qui maintienne intégralement son point de vue.

L'intervention capitale de la séance, c'est le discours du Président Wilson, dans lequel ce dernier, au nom des Grandes Puissances, résume tous les arguments en faveur d'une protection des minorités (1).

Il souligne d'abord qu'il n'est pas question pour les Grandes Puissances d'imposer leur volonté à des Puissances moins considérables, par un sentiment d'orgueil ou d'autorité.

On veut assurer la paix du monde et faire disparaître tous les éléments de trouble et de danger à l'avenir. Une des conditions essentielles à cela est une distribution équitable des territoires, selon les affinités et les volontés des populations. C'est sur les Grandes Puissances, puisqu'elles ont la force, que reposera finalement la responsabilité de maintenir la paix. Dans ces conditions il est juste qu'elles puissent dire, non en dictateurs, mais en conseillers, en amis : nous ne pouvons pas garantir vos frontières, si nous ne croyons pas qu'elles satisfont à certains principes de droit et qu'elles ne laissent pas subsister des causes de troubles et de querelles.

D'autre part la Roumanie et la Serbie devraient se souvenir que si elles sont des Etats déjà anciens, la Conférence agrandira notablement leurs territoires. Peut-on d'un côté considérer la Serbie seule, et d'un autre côté l'Etat serbe-croate-slovène ?

Comment la délégation des Etats-Unis peut-elle, après avoir signé le traité et convaincue qu'il contient des germes de trouble, retourner et dire au peuple américain qu'elle a réglé la paix du monde ? Et cependant la Roumanie, la Serbie, la Tchécoslovaquie s'attendent à ce que les Etats-Unis envoient leur flotte et leur armée, si jamais quelque partie du traité n'était pas observée.

M. Bratiano prétend qu'on n'a pas le droit d'empiéter sur la souveraineté de la Roumanie, et de prescrire certaines règles en faveur des minorités. Et cependant lui-même demande la sanction des larges additions de territoires obtenues par la victoire commune. On peut donc lui dire : « Si nous consentons à ces augmentations territoriales, nous avons le droit d'insister sur certaines garanties de paix. » Il faut se séparer sur une impression de coopération amicale. Là où réside la force, réside la sanction de la Paix.

Les Etats-Unis ne sont pas agressifs. Leur intention, la même que celle des autres Grandes Puissances est de former une association de droit et de rendre service à ses associés ».

Le discours de M. Wilson ne met pas fin aux débats. Prenant à nouveau la parole, M. Bratiano déclare maintenir son point de vue. Certaines applications faites dans le meilleur esprit aboutissent quelquefois à des résultats contraires à ceux qu'on escomptait. Les hommes se trouvant actuellement à la tête des gouvernements des Grandes Puissances sont imbus d'idéaux élevés, mais des changements politiques peuvent amener à la tête des gouvernements d'autres hommes, de nouveaux intérêts peuvent surgir qui les engageront à agir non pas conformément aux principes de justice, mais en vue de certains intérêts spéciaux.

M. Vénizelos, représentant de la Grèce, demande la parole pour la première fois. Il prononce des paroles apaisantes. Il serait bon que le Conseil Suprême convoque les Etats intéressés pour délibérer en commun. Autour d'une table on pourrait donner satisfaction aux Grandes Puissances, tout en apaisant les inquiétudes des Puissances à intérêts limités.

Après ce discours, M. Clemenceau lève la séance.

A la suite de ce débat où le principe de la protection des minorités fut maintenu, le Président du Conseil roumain, aigri par son échec, quitte Paris pour Bucarest. Il devient un adversaire acharné de la Conférence et de ses dirigeants.

Pendant qu'à Paris on continue à régler la question des minorités, M. Bratiano demeure à Bucarest et oppose le silence à toutes les tentatives de la Conférence de reprendre les négociations, si bien que finalement le Conseil Suprême

se décide à envoyer en Roumanie le ministre de Grande-Bretagne à Prague, Sir George Clerk.

La mission officielle de ce diplomate consiste à négocier au sujet de l'occupation de Budapest par les Roumains. Mais à part cela, il doit s'occuper des minorités en Roumanie.

M. Bratiano multiplie les coups de théâtre ; le jour de l'arrivée de Sir George Clerk, il présente sa démission au roi.

La situation est très embarrassante ; au Parlement, M. Bratiano dispose d'une large majorité, et jusqu'aux nouvelles élections, il est peu probable qu'un des chefs de l'opposition puisse gouverner, et par conséquent, reprendre les relations avec la Conférence.

En attendant, M. Bratiano est encore au pouvoir et c'est avec lui que le ministre britannique traite.

Il est clair que M. Bratiano ne veut signer à aucun prix le traité de minorités. A ses yeux, c'est un piège pour mettre la main sur les richesses naturelles de la Roumanie. (!) Il cherche à créer un courant d'opinion dans le pays, et organise presque une résistance nationale, pour soutenir ainsi une popularité très atteinte.

Sir George Clerk retourne à Paris dans les premiers jours d'octobre et rend compte de la résistance qu'opposait l'opinion roumaine à un traité.

Le gouvernement qui succède à M. Bratiano n'a qu'une idée : différer la signature du traité. Les négociations traînent pendant plusieurs semaines sans amener de résultat.

Pendant que se joue sur la scène diplomatique la lutte entre la Roumanie et les Grandes Puissances, la Commission des Nouveaux Etats poursuit tranquillement son œuvre. Elle continue de rédiger le traité tant discuté.

Une des principales préoccupations de la Commission portait sur la question de la nationalité des Juifs en Roumanie. La législation en vigueur considérait les Juifs même nés en Roumanie comme des étrangers, tout en leur imposant des charges, comme le service militaire, réservées aux seuls citoyens. D'autre part, l'acquisition de la nationalité par voie de naturalisation se faisant par une loi, cette voie leur était à peu près fermée.

La Roumanie, sachant bien que cette situation inique, qui

constituait en outre une violation du traité de Berlin, attirerait l'attention de la Commission, fait parvenir à cette dernière le 31 mai, le texte d'un nouveau décret royal sur la naturalisation des Juifs. Aux termes de ce décret, les Juifs nés dans l'ancien royaume seront déclarés citoyens roumains, s'ils en manifestent le désir. Ce décret ne règle pas la situation des Juifs habitant les territoires, récemment acquis par la Roumanie.

La déclaration, pour être valable, doit être faite dans le délai de deux mois ou de quatre mois, selon les cas. Elle est suivie d'une enquête administrative. Par ailleurs, les Juifs, dont la demande a été rejetée sous l'empire du décret de décembre 1918, ne pourront pas renouveler leur demande.

Par cette dernière disposition, un grand nombre de requérants, le plus grand nombre peut-être, sont écartés d'avance. Il apparait clairement que ce décret ne peut pas satisfaire les membres de la Commission. Tout en ayant l'air de modifier la situation, il multiplie les chances de refus. Le représentant américain fera d'ailleurs ressortir qu'on ne peut pas laisser régler la nationalité des nombreux nouveaux habitants de la Roumanie par des lois roumaines.

Le 16 juillet, la Commission adresse au Conseil un projet de traité accompagné d'un long rapport, très intéressant, qui fait l'histoire de la question.

L'article 44 du traité de Berlin porte qu'en Roumanie la distinction des croyances religieuses ne pourra pas être un empêchement pour occuper des fonctions, jouir des honneurs, ou embrasser une profession. Cet article s'appliquait également à la Serbie, à la Bulgarie et au Monténégro. En Roumanie, cette disposition était d'autant plus nécessaire, que l'article 7 de la Constitution de 1866 stipulait, que « seuls les étrangers de rites chrétiens pouvaient obtenir la naturalisation. » A la suite du Congrès de Berlin, les Chambres roumaines votèrent le 25 octobre 1879, un nouvel article 7. La différence entre Chrétiens et non-Chrétiens était abolie. Mais chaque naturalisation était accordée par une loi. Les Puissances, considérant que cet amendement ne correspondait pas à l'esprit du traité, réservèrent la reconnaissance jusqu'au jour où le gouvernement roumain promit que la naturalisa-

tion deviendrait possible en fait et non seulement en théorie! Sous cette réserve, la France, l'Angleterre et l'Allemagne reconnurent la Roumanie dans une note identique du 20 octobre 1880.

Les promesses du gouvernement roumain ne furent pas suivies de fait. Excepté quelques juifs, qui avaient pris part à la guerre d'Indépendance (quelques centaines sur 200.000), les autres demeurèrent des étrangers aux yeux de la loi. Indépendamment de ces difficultés juridiques, la situation matérielle de ces « étrangers » était des plus précaires. Exclus de la vie politique, on leur fermait également l'activité économique. Néanmoins ils étaient soumis aux impôts et au service militaire.

D'abord il leur était interdit de posséder des terres, interdiction de haute importance dans un pays aussi agricole que la Roumanie. Plusieurs carrières libérales, le bureau, la pharmacie, les fonctions publiques leur étaient fermées. Dans les chemins de fer et dans certaines industries, un minimum de citoyens roumains devait être employé. Les enfants ne pouvaient fréquenter les écoles publiques que moyennant une taxe spéciale.

Ces conditions eurent pour effet une émigration en masse. De 1899 à 1912, la population juive passe de 266.652 âmes à 239.967 âmes, alors que dans la même période, la population chrétienne augmente considérablement. Le courant d'émigrants se dirige surtout vers les Etats-Unis, où beaucoup parmi eux arrivent dans un état de dénuement complet.

Le gouvernement américain, bien que non-signataire du traité de Berlin, adresse le 17 juillet 1902, par l'intermédiaire du Secrétaire d'Etat John Hay, une note où il flétrit l'attitude de la Roumanie. Mais seule une note collective peut avoir quelque effet. Les Etats-Unis s'adressent aux Puissances. La Grande-Bretagne se déclare en principe prête à se joindre à une action collective. Mais les Puissances avaient d'autres soucis que de rappeler la Roumanie au respect de ses engagements. La note Hay demeura isolée.

Actuellement, il est vrai que la Roumanie se déclare prête à accorder une large protection aux minorités dans les nouveaux territoires. Il est vrai aussi que le nouveau décret sur la

naturalisation réparera de nombreuses injustices. Mais les Puissances ne peuvent pas se décharger sur la Roumanie du soin de protéger les minorités. »

Le traité est communiqué à la Délégation roumaine avec la prière d'y ajouter ses observations. Les Roumains gardent le silence. Le Conseil Suprême, obligé d'employer des moyens énergiques, leur adresse le 24 novembre 1919 un ultimatum. La Roumanie a huit jours pour accepter les demandes de la Conférence ; et en cas de refus, la Conférence menace de rompre toutes relations avec elle. Ce délai s'écoule sans qu'une réponse satisfaisante parvienne.

La Roumanie veut bien signer maintenant le traité avec l'Autriche. Mais les conditions que pose son ministre à Paris, M. Antonesco, sont jugées inacceptables : aucune allusion au Traité de Berlin (1), omission des clauses relatives aux Juifs, modifications du texte des clauses générales ; les propositions à ce sujet devraient d'ailleurs provenir de la Conférence et non de la Roumanie.

Par cette dernière condition, la Roumanie se réservait ainsi le droit de discuter les propositions de la Conférence et de retarder le moment de la signature.

En présence de ces exigences, la Commission décide de ne plus répondre aux nouvelles suggestions de la Roumanie. Elle engage cependant dans son sein une discussion portant sur une modification éventuelle du traité, notamment sur les clauses relatives aux Juifs. Au Conseil on penche pour leur suppression, mais le délégué américain M. Polk s'y oppose, en faisant observer que la suppression serait une offense pour la Pologne, et que d'ailleurs l'attitude de la Roumanie ne méritait pas cette concession.

Le 3 décembre, le Conseil Suprême met à nouveau la Roumanie en demeure de signer le traité dans un délai de six jours. La Roumanie ne peut plus reculer. Résister aux

---

(1) La Roumanie avait contracté certaines obligations au traité de Berlin. La Commission songea par conséquent à insérer dans le traité de minorités une clause, libérant cet Etat de ses obligations antérieures, et dans le traité de Versailles un article par lequel l'Allemagne dégageait la Roumanie de ses obligations. Ce procédé correct au point de vue juridique fut abandonné à la suite de la résistance de la Roumanie.

demandes de la Conférence, c'est l'isolement, l'exclusion du cercle des Puissances alliées. Le pays ne peut pas s'engager dans cette voie.

Le nouveau Président du Conseil, le Dr Vaida-Vœvod, charge son ministre à Paris, le général Coanda, de signer le traité le 9 décembre 1919.

Ainsi se termina la controverse qui avait duré plus de six mois et avait sérieusement affecté les rapports de la Conférence avec la Roumanie.

Mais la signature du traité eut son écho dans la politique intérieure roumaine. En effet, huit jours après la signature, le roi se séparait du ministère Vaida-Vœvod. Il est permis de voir un rapport de cause à effet dans ces deux événements (1).

§ 4 : *Yougoslavie*. — L'attitude de la Yougoslavie fut assez semblable à celle de la Roumanie, moins dramatique, la résistance n'en fut pas moins tenace, et le traité signé par les Grandes Puissances le 10 septembre 1919 à Saint-Germain, ne fut signé par la délégation serbe que le 5 décembre.

Le 10 juillet, la Commission commence à préparer les dispositions applicables à la Serbie. Dès la première réunion deux opinions se font jour, et cette divergence durera tant qu'il sera question de la Serbie. D'une part, l'Italie demandera une protection très étendue doublée d'une autonomie territoriale pour différentes régions, d'autre part, la France défendra l'autorité du gouvernement serbe.

A la première séance de la Commission, l'Italie soulève la question des Albanais, et demande l'autonomie des régions où il y a une nombreuse population albanaise. Néanmoins, étant donné que les frontières serbes ne sont pas encore déterminées, on n'arrive à aucun résultat. De même, on ne peut s'entendre sur le point de savoir si, au cas où les frontières serbes demeureraient les mêmes qu'en 1914, il y aurait lieu d'insérer dans le traité des clauses spéciales à ce sujet. Le délégué français s'y oppose.

Finalement on invite les Italiens à préciser leurs propositions, en énumérant les districts pour lesquels ils demandent

---

(1) Monfiosca : *Le Minoranze nazionali*, vol. II, p. 140.

une protection spéciale et les mesures qu'ils estiment nécessaires.

La situation des Roumains de Timok est réglée rapidement. Cette population habite depuis longtemps la Serbie. Elle n'a pas été annexée en 1913, comme les Macédoniens ou les Albanais. Il suffit de la mentionner dans le traité pour lui garantir le libre usage de sa langue.

Quelques jours plus tard la discussion au sujet des Albanais et des Macédoniens rebondit. Les Italiens insistent aussi sur les Slavons qui ne sont pas des Serbes. Ils soumettent à la Commission deux projets relatifs au régime de la Macédoine et des régions habitées par les Albanais. Le premier projet rappelle le statut du territoire des Ruthènes, il prévoit une diète ayant pouvoir législatif en matière de langue, de religion, d'éducation et d'administration locale. Un gouverneur, nommé par le gouvernement serbe, sera responsable devant la Diète. Enfin on assurera aux Macédoniens une représentation équitable au Parlement de l'Etat serbe-croate-slovène.

Le deuxième projet, relatif aux Albanais, énumère les districts de Ipek, Djakova, Priszend et Dibra. Chacune de ces localités aura un Conseil Administratif, qui réglera les questions de langue, de religion, d'éducation et d'administration locale. Trois prêtres, un catholique, un orthodoxe et un musulman, seront de jure, membres de ces Conseils.

La Commission hésite à admettre une aussi large autonomie. Le Délégué britannique, M. Leeper, propose de demander d'abord au gouvernement serbe, quelles sont ses intentions à l'égard de la Macédoine. Le délégué français demande à la Commission de ne pas miner l'autorité du gouvernement en créant un Etat dans l'Etat, et préconise un minimum d'immixtion dans les affaires intérieures de la Serbie. On décide de demander des renseignements à la Délégation serbe quant à ses intentions à l'égard des minorités (4).

Comme il fallait s'y attendre, les Serbes protestent aussitôt.

---

(4) Lettre du 19 juillet 1919 de M. Berthelot à la Délégation de l'Etat serbe-croate-slovène.

Dans une lettre adressée à M. Clemenceau, M. Pasitch déclare ne pas pouvoir accepter un traité. Il fait valoir ensuite que la Constitution serbe de 1903 proclame la liberté de conscience la plus complète. De même, le traité du 1<sup>er</sup> mars 1914 avec la Turquie, assure aux Musulmans le libre exercice de leur religion.

Jamais la Serbie n'a fait la moindre distinction entre les différentes religions. L'administration, le parlement, les tribunaux, la diplomatie et l'armée sont ouverts à tous les citoyens. Les écoles minoritaires existaient déjà avant la guerre. Le traité de minorités est donc inutile aux yeux de la délégation serbe. — Dans ces conditions, il ne reste à la Commission qu'à poursuivre la rédaction du traité sans attendre d'autres explications.

La question macédonienne domine toujours les débats. Trois opinions se heurtent. Tandis que les Français ne veulent pas de régime spécial, les Anglais proposent d'envoyer en Macédoine des représentants de la S. D. N., pour veiller à l'exécution du traité, les Italiens considérant comme insuffisante la proposition britannique, maintiennent leur premier projet.

Ne pouvant s'entendre sur un texte uniforme, la Commission soumet la difficulté au Conseil Suprême. Mais le Conseil est aussi embarrassé que la Commission. Il charge M. Berthelot de rédiger avec le représentant serbe, M. Vesnitch, une formule acceptable garantissant les droits des minorités en Macédoine. Mais M. Vesnitch ne veut pas engager la discussion. A ce moment, l'attitude de la Délégation serbe est encore purement négative ; elle proteste contre le principe d'un traité qui ne respecterait pas la souveraineté de la Serbie sur les territoires acquis avant la Grande Guerre, donc sur la Macédoine. La Commission ne peut prendre aucune décision à ce sujet.

La question macédonienne n'est pas encore réglée, que déjà l'Italie soulève une autre difficulté. A la séance du 4 août 1919, la délégation italienne propose qu'on inscrive dans l'article 7 du traité, que « toutes facilités seront accordées aux minorités pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit, devant les autorités administratives

et judiciaires, » en faisant remarquer avec raison que les rapports des minorités avec l'administration sont bien plus fréquents qu'avec les autorités judiciaires. Le Président répond que ce n'est pas possible, l'article 7 en question reproduisant exactement l'article correspondant du traité avec la Pologne déjà signé par cette Puissance. Mais la délégation italienne attire l'attention de la Commission sur le préjudice causé aux minorités par cette omission ; ainsi les minorités italiennes en Dalmatie avaient le libre usage de leur langue, même sous l'ancien régime austro-hongrois.

La Commission se déclare prête à envisager l'insertion d'une clause spéciale, garantissant ce droit aux villes italiennes de Dalmatie. En effet, on ne peut pas comparer ces vieilles cités historiques aux autres minorités de la Serbie. Néanmoins le Président croit qu'il sera difficile de faire accepter à la Serbie une clause de ce genre, si l'Italie de son côté, ne s'engage pas à accorder les mêmes facilités aux Slovènes incorporés à l'Italie. Sans doute, tout le monde connaît le libéralisme des institutions italiennes, et par ailleurs il n'est pas question d'imposer à l'Italie un traité, mais elle faciliterait grandement la tâche de la Commission, en donnant à ses intentions la forme d'un engagement. En attendant, afin de ne pas perdre de vue ce point, le Président demande qu'on inscrive dans le projet de traité une clause sauvegardant les droits des Italiens de Dalmatie.

La délégation serbe revient à la charge. M. Pasitch conteste encore une fois l'utilité d'un traité et fait observer que l'Etat serbe-croate-slovène, pays de trois noms, trois religions et deux alphabets, est, par sa nature même, porté à la plus grande tolérance. Au surplus, cet Etat n'est pas fondé sur l'inégalité politique et juridique des diverses nations comme c'était le cas de l'Empire turc ou de la monarchie austro-hongroise. Par conséquent, la protection des minorités ne peut avoir aucun résultat pratique.

Une fois de plus, l'homme d'Etat serbe montre combien la législation serbe est libérale pour les Musulmans et pour les Albanais. Quant aux Albanais catholiques, ils jouissent du Concordat de 1914. Le point de vue de la Serbie au

sujet des Macédoniens est intéressant. La Serbie les a toujours considérés comme faisant partie de la population majoritaire, et jouissant de tous les droits civils et politiques. Ils n'ont donc pas besoin d'une protection spéciale.

Néanmoins, l'attitude intransigeante de M. Pasitch fléchit un peu. La fin de sa lettre fait comprendre qu'il fera des concessions. Il se déclare prêt à prendre en considération des propositions concrètes de la Commission. Or il sait très bien que ces propositions ne peuvent revêtir que la forme d'un traité de minorités. Mais il demande qu'on excepte des stipulations l'ancien royaume serbe et le Monténégro.

Nous avons déjà vu que le Président Wilson s'était élevé contre cette façon d'envisager la question. Non pas qu'un régime spécial pour certaines régions fût juridiquement impossible. Rien n'empêchait de soumettre les anciennes provinces austro-hongroises à un régime particulier, comme l'Italie l'avait demandé pour la Macédoine. Mais au point de vue politique, cette distinction présentait de nombreux inconvénients. A supposer qu'un revirement politique eût lieu à Belgrade, les minorités récemment incorporées et protégées par une convention internationale auraient été dans une situation meilleure que les anciennes minorités, habitant la Serbie depuis des siècles. Si la Serbie imitait la législation roumaine sur la nationalité, on aurait pu arriver à ce résultat paradoxal, qu'un israélite de Zagreb serait un citoyen jouissant de tous droits politiques, alors qu'un israélite de Belgrade serait un étranger privé même des droits de l'homme.

Quoiqu'il en soit, la Commission n'a pas tenu compte des réserves serbes. Le 29 août, elle adresse au Conseil un projet de traité, accompagné d'un long rapport qui résume toutes les discussions qui se sont élevées au sein de la Commission.

Selon la procédure adoptée, le traité, une fois agréé par le Conseil, est communiqué à la délégation serbe pour recevoir ses observations. Dans sa réponse du 4 septembre, M. Pasitch regrette qu'on ait cru nécessaire d'imposer à la Serbie une convention internationale. Il l'accepte néanmoins sous réserve de certaines modifications du texte.

Plusieurs de ces modifications ne sont pas admises par la

Commission. Le Conseil, dans sa séance du 9 septembre, approuve la rédaction définitive. Le lendemain, 10 septembre, doit avoir lieu la signature du traité, en même temps que celle du traité de paix avec l'Autriche, et la Serbie n'a pas encore donné son adhésion sans réserves.

Elle ne la donnera d'ailleurs qu'au mois de décembre. Les négociations, interrompues pendant plusieurs semaines, reprennent en novembre.

La Commission se déclare impuissante à changer le texte du traité déjà signé par les Principales Puissances. Tout ce que le Conseil peut faire, c'est adresser à la Délégation serbe une lettre dans laquelle il pourrait expliquer la raison d'être des divers articles et rassurer la Serbie.

La lettre produit un heureux effet. Le 23 novembre, M. Pasitch prend note des efforts faits par le Conseil pour donner autant que possible satisfaction à la Serbie, et se déclare prêt à signer le Traité !

La signature eut lieu le 5 décembre 1919.

§ 5 : *Grèce*. — La Grèce était elle aussi, liée par une obligation internationale, vis-à-vis de ses minorités religieuses. Un article du Protocole de Londres de 1830 proclame l'égalité de tous les sujets grecs sans distinction de croyances. « Les Plénipotentiaires, désireux de donner à la Grèce une nouvelle preuve des bienveillantes préoccupations de leurs souverains à son égard et de préserver ce pays des calamités que la rivalité des religions confessées pourrait y susciter, ont convenu que tous les sujets de ce nouvel Etat, quelle que soit leur religion, pourront être admis à tous les emplois publics, fonctions et honneurs et devront être traités sur le pied d'une parfaite égalité, indépendamment de leur foi, dans toutes relations religieuses, civiles et politiques. »

C'est toujours la même procédure de droit public européen, dont parle M. Clemenceau ; dès qu'un nouvel Etat est admis dans la communauté internationale, il s'engage à observer certains principes en honneur dans cette Société.

La Conférence de la paix juge néanmoins utile d'imposer à la Grèce un traité de minorités. Il ne s'agit pas seulement de maintenir l'égalité entre les Etats. (En fait tous les Etats

balkaniques ont signé des engagements de ce genre). La Grèce va recevoir des territoires assez considérables de la Turquie et de la Bulgarie.

D'autre part, la clause de 1830, très succincte, ne mentionne que la liberté de conscience. Or, la liberté de conscience est un principe universellement admis de nos jours, qui n'aurait même pas besoin d'être mentionné expressément. Aucun Etat ne s'aviserait aujourd'hui d'interdire à ses sujets de professer telle ou telle religion. Depuis 1830, les revendications des minorités se sont étendues à d'autres domaines, tels que la langue, l'école, etc. Or tous ces droits, le Protocole de Londres ne les mentionne pas.

Au surplus, la liberté religieuse, telle qu'elle est prévue dans le Protocole de 1830, ne jouit d'aucune garantie sérieuse, d'aucune procédure d'appel. Les signataires sont appelés à veiller à l'exécution du traité au hasard de leurs intérêts, et l'on sait par expérience quelle est la valeur de cette garantie.

Les hommes de 1919 veulent condamner une fois pour toutes les vieilles méthodes diplomatiques. Le nouvel ordre international doit avoir une base juridique, et lorsque le Droit sera violé, ce sera à un corps impartial et non aux chancelleries à le faire respecter.

Voilà pourquoi, le 13 juin, la Commission commence à discuter les clauses d'un traité avec la Grèce.

En Grèce, la question se pose principalement pour deux minorités : les Juifs et les Musulmans. Les clauses générales ne suffisent pas à garantir leurs coutumes. D'une part, on reproduit les dispositions du traité polonais relatives aux Juifs, d'autre part on garantit aux Musulmans, non seulement la liberté religieuse, mais encore le droit de régler les droits de famille et le statut personnel selon le Coran. C'est un véritable privilège qui dispense les Musulmans de se conformer aux dispositions de la loi civile.

Au cours de la rédaction, un échange de vues a lieu au sujet des moines du Mont-Athos. La situation de cette communauté ecclésiastique, si elle ne présente pas un grand intérêt pratique, a tout de même une certaine importance historique et diplomatique, puisque trois propositions, éma-

nant de trois Puissances différentes, seront mises en avant, pour régler cette question.

La Grèce était obligée par l'article 62 du traité de Berlin, de respecter les droits et privilèges de ces communautés religieuses. A la Conférence de la Paix, la France propose de faire respecter par la Grèce les dispositions du traité de Berlin. Une proposition japonaise, mais d'inspiration russe, tend à mettre ces communautés sous la protection de pays orthodoxes « sans préjudice de l'article 10 » (article 10 du Pacte.) La délégation américaine se place à un autre point de vue. Elle met en question l'utilité d'une disposition de ce genre, même si la Grèce ne s'y oppose pas. En effet, le professeur Coolidge soumet à la Commission un mémorandum assez intéressant sur cette question peu connue ; selon lui, la communauté religieuse du Mont-Athos est d'un grand intérêt historique et religieux, mais en tant qu'institution politique, elle s'est survécue, et ne peut être qu'une cause de troubles à l'avenir.

Il y a là quelque 15.000 moines gouvernés par 20 principaux monastères, qui seuls ont le droit de promulguer des règlements généraux. Les autres monastères et les ermites n'ont aucune autorité.

Bien que l'endroit soit sacré aux yeux de toutes les nations orthodoxes, il a toujours été grec. 17 monastères sont grecs, 2 sont serbes, 1 russe, 1 bulgare. Ces dernières années, les frictions ont été continuelles. Les monastères grecs, bien que décadents, veillent jalousement sur leurs prérogatives. D'autre part, les Slaves et en particulier les Russes, essayent d'obtenir des droits plus étendus. Le seul monastère russe, grâce au nombre des moines, et aux dons de la patrie, est presque aussi riche que tous les autres ensemble. Il paraît que les Russes forment la moitié des moines de la péninsule. En 1912, le gouvernement russe essaya de supplanter la Grèce.

La guerre de 1912-13, changea la situation des moines. Déjà, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, ils avaient essayé de prendre part à la guerre de l'indépendance, et la réunion de leur territoire à la Grèce, était somme toute assez naturelle. Néanmoins, le gouvernement russe s'y opposa, et l'affaire fut

reprise à la Conférence des Ambassadeurs à Londres en 1913, qui décida de traiter la question comme un problème d'ordre international.

Les privilèges assurés aux moines par le traité de Berlin, sont la survivance de vieux droits qui constituent une anomalie. Aujourd'hui les moines bulgares ou russes n'ont pas plus de privilèges politiques en Grèce que le Collège américain à Rome ou irlandais à Salamanque.

Il n'y a aucune raison de croire que les moines étrangers seraient maltraités, et d'ailleurs le cas échéant, ils pourraient s'adresser à leurs représentants diplomatiques. On pourrait à la rigueur garantir leur droit de propriété dans le traité, mais leurs droits politiques ne méritent pas qu'on s'y arrête. Cette servitude insignifiante mais irritante, pourrait être supprimée sans inconvénient. On ne comprend pas pourquoi la Commission a tenu à garantir aux moines du Mont-Athos leurs privilèges, qui avaient leur raison d'être sous la domination turque, mais qui ne se comprennent plus sous le gouvernement d'une Puissance orthodoxe comme la Grèce. Quoi qu'il en soit, choisissant entre les deux thèses extrêmes, la Commission a maintenu purement et simplement l'article du traité de Berlin (article 13 du traité de minorités).

Un autre problème, non moins important, occupe la Commission; l'échange des populations. Cette façon de résoudre la question des minorités, consacrée dans deux traités, (1) est due à l'initiative de M. Venizelos. L'homme d'Etat grec avait compris qu'aucune frontière tracée dans les Balkans ne pouvait être entièrement satisfaisante au point de vue ethnique. D'autre part, les éléments hétérogènes, résidant dans les Etats balkaniques, tant à cause de mœurs primitives, qu'à cause de la propagande incendiaire sévissant parmi eux, constituaient une menace continue de conflit. Il prend donc l'initiative d'un projet qui permettrait aux Grecs résidant en Bulgarie d'émigrer en Grèce et aux Bulgares de Grèce de retourner en Bulgarie. Les opérations doivent s'effectuer sous la surveillance d'une commission mixte.

---

(1) Tr. gréco-bulgare de 1919 et gréco-turc de 1923.

La Commission adopte le projet. Elle y voit un moyen heureux de mettre fin à une situation inextricable (1). Mais dans son esprit, l'émigration ne devrait jamais être qu'individuelle et volontaire. L'émigration forcée, une expulsion collective en quelque sorte, telle qu'elle sera consacrée plus tard dans la convention gréco-turque, n'a pas son approbation. On envisage d'ailleurs l'extension du système à tous les Balkans. Mais la Serbie ne tient pas à multiplier ses obligations dans les traités de minorités. Elle répond que l'idée, tout en étant très louable, serait mieux réalisée dans des ententes directes entre les Etats intéressés. En d'autres termes, elle ne veut pas participer à un traité collectif.

Dans ces conditions, la Commission décide de limiter les effets de la Convention à la Bulgarie et à la Grèce. L'article 56 du traité avec la Bulgarie l'oblige à accepter une Convention de ce genre. La délégation bulgare ne soulève d'ailleurs aucune objection.

Le 24 novembre 1919, les deux Etats signent une convention sur l'émigration réciproque.

Quant au traité de minorités proprement dit, la Délégation grecque n'y est pas opposée en principe. Dans sa lettre du 31 juillet, M. Venizelos déclare que le gouvernement grec est « prêt à étendre le régime libéral en vigueur en Grèce aux minorités des territoires qui seront annexés par la Grèce. « Il est prêt à donner une garantie formelle aux Grandes Puissances. Néanmoins il voit des inconvénients dans la création des écoles minoritaires. Jusqu'à présent les minorités, tout en usant librement de leur langue, se sont accommodées des écoles grecques. Pourquoi les exposer aux machinations des propagandistes ? Tout cela troublerait la paix, notamment en Macédoine où la haine des races est prêchée par des émissaires bulgares. Au surplus il serait juste d'étendre la protection internationale, seulement aux territoires transférés actuellement à la Grèce, exactement comme en Pologne, où le régime des minorités est appliqué dans certaines parties seulement.

---

(1) Diary, p. 309. The Committee are of opinion that the general idee of these clauses to for as they relate to individual emigration, are useful and be adopted,

M. Venizelos confond la situation des minorités en Pologne avec celle des colons allemands qui ont droit à des écoles allemandes dans les parties de la Pologne qui étaient allemandes au 1<sup>er</sup> août 1914. Ces réserves à part, l'attitude de la Grèce est conciliante. On se souvient qu'à la séance orageuse du 31 mai, M. Venizelos s'est efforcé d'apporter une note apaisante aux débats. Aussi la Commission lui communique-t-elle le projet du traité, le priant de présenter ses observations.

Ces observations portent sur des points de détail, des formes de rédaction. La seule difficulté sérieuse, c'est la validité du traité dans l'espace. Alors que la Grèce voudrait voir excepter les territoires acquis en 1913, la Commission estime que la population minoritaire a droit à sa langue et à ses écoles sur tout le territoire grec. D'autre part, elle estime que le danger de propagande serait moindre dans des écoles bulgares établies par l'Etat, que dans des écoles privées échappant au contrôle du gouvernement (Rapport de la Commission au Conseil).

Dans un second mémorandum, la Grèce s'étonne de voir dans le traité avec la Bulgarie, un article 46, correspondant à l'article 93 du traité de Versailles, et qui l'oblige à signer le traité de minorités le jour où la Bulgarie signera le traité de paix. La Grèce soutient qu'elle ne reçoit que des territoires insignifiants de la Bulgarie, que la majeure partie de ses accroissements territoriaux provient de la Turquie.

Le Conseil se rend à ces arguments. L'article 46 subsistera, mais on autorise la Grèce à ne signer que le jour où ses frontières seront définitivement fixées.

La signature eut lieu le 10 août 1920, en même temps que celle du traité de Sèvres.

## SECTION II

### **Etats ex-ennemis.**

Tous les Etats ex-ennemis, sauf l'Allemagne, se sont vus imposer des obligations internationales, en faveur des minorités.

Ces Etats n'ont pas signé des traités spéciaux. Mais dans les traités de paix respectifs, une section reproduit à peu près à la lettre les dispositions habituelles des traités de minorités.

**1<sup>o</sup> Autriche.** — (*Section V de la III<sup>e</sup> Partie du traité de Paix*). — Aux clauses préparées par la Commission, la Délégation autrichienne répond par une note détaillée (1).

L'Autriche est favorable en principe à l'établissement de garanties internationales au profit des minorités. Les principes inscrits dans le traité sont en conformité absolue avec l'esprit de la Constitution autrichienne. On ne saurait cependant méconnaître, qu'en ce qui concerne l'Autriche, le traité manque d'à propos, car l'Autriche s'est constituée en communauté politique composée de membres d'une même race et langue.

La République autrichienne pourra donc accepter les mesures de protection proposées, sauf quelques amendements.

La Délégation souligne notamment l'imprécision des articles 1 et 9 de la section, relatifs à la garantie de la S. D. N.

L'article 1<sup>er</sup> porte que « les Puissances contractantes sont d'accord pour reconnaître que l'application des principes visés dans la présente Section constitue une obligation d'intérêt international, soumise à la juridiction de la S. D. N. ».

On pourrait en déduire que l'individu lésé pourrait s'adresser directement au Conseil. Ce serait une atteinte à la souveraineté nationale. Il faut réserver l'action judiciaire à la Cour constitutionnelle de l'Autriche, les attributions du Conseil de la S. D. N. se limitant au domaine du Droit International.

La Commission, reconnaissant le bien-fondé des objections autrichiennes, propose une modification portant que la S. D. N. n'agira qu'en cas de différend entre l'Autriche et un membre du Conseil.

---

(1) Bericht der Deutsch-österreichischen Friedensdelegation, p. 342 et suiv.

Dans sa rédaction première, l'article 9 disait que « les dispositions de la présente Section seront soumises à la juridiction du Conseil de la S. D. N., dont le consentement sera requis pour toute modification y apportée ».

La Délégation autrichienne fait observer que, contrairement aux dispositions des autres traités de minorités, le consentement du Conseil en entier est nécessaire pour modifier une disposition du traité autrichien, alors que dans les autres traités, le consentement de la majorité du Conseil suffit. (Avant d'avoir eu connaissance du mémorandum, le Comité de rédaction avait attiré l'attention de la Commission sur ces deux dispositions, qui constituaient des « cas d'aggravation ».)

Dans ce cas encore, la Commission modifie la disposition, de façon à rendre le texte du traité identique à ceux signés par les autres Etats.

Les autres observations de la Délégation se bornent à montrer que les articles du traité sont en conformité avec les lois fondamentales du pays.

La Commission souligne avec plaisir l'esprit de collaboration qui anime la note autrichienne. En somme, la rédaction du traité autrichien ne donne pas lieu à des difficultés. Cela se comprend, si l'on considère l'état économique de l'Autriche. Vienne et les autres villes manquent de lait et de viande au point que M. Hoover fait nourrir les enfants avec du lait condensé. Dans les gares de Vienne, il y a du charbon pour un jour. (Observations du chancelier Renner.) Dans cet état de misère, le salut ne peut venir que des Grandes Puissances, sous forme de fournitures et de crédits. On comprend que l'Autriche n'ait pas voulu indisposer les Alliés.

D'autre part, les clauses de minorités avaient peu d'importance pour l'Autriche, pays homogène (à part quelques minorités tchécoslovaques Vienne et slovènes en Carinthie), alors que la généralisation du principe sauvegardait les droits de nombreux Autrichiens appelés à vivre désormais en dehors des frontières de la petite République.

2° Hongrie. — (*Section 6 de la III<sup>e</sup> Partie du traité de Paix*). — La Commission présente un projet de traité au

Conseil sans y insérer des dispositions particulières. Dans son esprit ce traité devait ressembler à ceux conclus avec l'Autriche et la Bulgarie.

La Délégation hongroise répond aux propositions de la Commission par une note détaillée du 20 février 1920.

La Hongrie déclare adhérer sans hésiter aux dispositions du traité, ses principes « étant absolument dans l'esprit de sa tradition historique et de sa législation. » (Tous les Etats répètent la même chose.) Elle se préoccupe davantage du sort des Hongrois rattachés à la Roumanie, la Tchécoslovaquie et l'Etat serbe-croate-slovène, en tout quelque 10.800.000 âmes.

Elle proteste contre l'absence dans le traité de paix avec la Hongrie de dispositions obligeant ces trois pays au respect des droits des minorités (1).

Enfin elle soumet à la Conférence un projet de traité de minorités qu'elle voudrait voir imposer aux Etats intéressés. Dans ce projet, la Hongrie insiste en particulier sur la garantie de la liberté de conscience. Quelques-unes de ces dispositions vont bien au-delà des stipulations des traités ; ainsi lorsqu'elles portent que « les ressortissants serbes-croates-slovènes, (roumains, tchécoslovaques, autrichiens) appartenant à des minorités ethniques, formeront en collectivité une personne morale possédant l'autonomie de culture intellectuelle » ; ou bien « les Eglises et les institutions intellectuelles investies de pouvoirs autonomes pourront grever leurs fidèles, respectivement leurs membres, dans les limites prévues par les lois, de contributions, qu'elles auront le droit de percevoir à la manière des impôts publics ».

Le projet hongrois prévoit donc une certaine autonomie accordée aux minorités considérées comme personnes morales de droit public, et disposant dans certains cas de la force publique. Or ce que les Puissances veulent éviter le plus, c'est la constitution d'un Etat dans l'Etat, autrement dit, l'autonomie des différents groupes nationaux.

Le projet hongrois ne semble pas avoir rencontré un grand

---

(1). La protestation est incompréhensible ; au moment où la Hongrie présente ce mémorandum, tous les Etats mentionnés ont déjà signé des traités de minorités, applicables aussi aux minorités hongroises.

succès, puisque dans le traité on ne retrouve aucune des mesures proposées. Dans sa forme actuelle, le traité a été signé le 4 juin 1920.

3° **Bulgarie.** — (*Section 4 de la III<sup>e</sup> Partie du traité de Paix*). — Le problème des minorités en Bulgarie ne présente pas la même acuité que dans les pays voisins. Après la Grande Guerre, les minorités étaient relativement peu nombreuses en Bulgarie (Quelque 800.000 dont 542.000 Turcs (1).

D'autre part, fait étrange dans les Balkans, le peuple bulgare était naturellement porté à la tolérance religieuse et linguistique. Le problème des minorités y soulevait peu de difficultés. Les auteurs qui se sont occupés de la Bulgarie, n'ont pas manqué d'observer ce côté du caractère bulgare (2).

Cette attitude conciliante, qui n'a certes pas d'égal en Yougoslavie, en Grèce, et encore moins en Roumanie, explique aussi que le Traité de minorités ait été accepté sans objections par la Délégation bulgare. Car il n'est pas paradoxal de dire maintenant que mieux un Etat traitait ses minorités, moins il hésitait à signer un engagement international.

A la suite d'une résolution du Conseil Suprême du 21 juillet, la Commission met à l'étude un projet de traité avec la Bulgarie (3).

On est d'accord pour appliquer à cet Etat les dispositions du traité autrichien. Seuls, les Musulmans nécessiteraient une protection spéciale au cas où des parties de la Thrace resteraient rattachées à la Bulgarie. Ses frontières n'étant pas encore déterminées, on laisse la question en suspens.

La Délégation bulgare répond à ce projet par un mémorandum, où, comme on l'a vu plus haut, elle adhère sans réserves au traité.

Elle n'y voit point une limitation de sa souveraineté. (C'est la première et peut-être l'unique constatation de ce

---

(1) Monfosca, op. cit. vol. II. p. 173.

(2) Monfosca, « Queste e anzi in lato del carattere bulgare che colpisce lo straniero e che sta in una strana antitesi col temperamento diffidente e spesso xenofobo della popolazione ».

(3) D'après Temperley, il faut y voir un désir de maintenir l'égalité parmi les Etats balkaniques, et une novation des obligations de 1878.

genre faite par le gouvernement d'un Etat lié par un traité de minorités). Elle ne craint pas non plus un contrôle international, qui fera ressortir la loyauté avec laquelle elle exécute ses obligations.

La Bulgarie, — son budget des 40 dernières années le prouve, — a toujours montré une grande compréhension pour les besoins religieux et culturels de ses minorités. Ainsi le budget des Affaires Etrangères de 1912 porte la somme de 439.393 levas pour le clergé musulman, les synagogues et autres religions non-orthodoxes. Le budget de l'Instruction publique porte 415.000 levas pour les écoles privées.

L'antisémitisme y est inconnu. La Bulgarie est le seul pays chrétien où les Musulmans vivent en masse. Les Arméniens s'y sont également réfugiés après les massacres.

Déjà à la Conférence de Bucarest, en 1913, la Bulgarie avait proposé d'insérer dans le traité une clause garantissant les droits religieux et culturels des minorités. Le rejet de cette clause, dû à l'opposition de la Serbie, a été pour beaucoup dans les troubles des Balkans.

La Bulgarie adresse cependant une réclamation à la Conférence, relativement aux réfugiés de la Dobroudja, de Thrace et de Macédoine. Chaque insurrection, les guerres balkaniques et la Grande Guerre en avaient amené des masses en Bulgarie, et en 1919, leur nombre atteignait 400.000. Beaucoup parmi eux ont laissé leurs biens en Turquie et ont conservé la nationalité turque. Le régime exceptionnel instauré dans ces provinces après 1913 a rendu leur retour impossible. Au point de vue juridique, étant sujets ottomans, leur situation se trouvait réglée par les traités de paix de 1913 entre la Turquie, la Grèce et la Serbie, qui leur conféraient un droit d'option. Ce droit, la Grande Guerre les a empêchés de l'exercer, et leur situation juridique actuelle est des plus vagues. Il serait injuste de leur refuser ce droit maintenant.

Par ailleurs, cette affluence d'une population ambulante a des répercussions fâcheuses sur la vie économique et sur l'ordre public en Bulgarie. La Délégation bulgare exprime l'espoir que la Conférence réglera cette question d'une manière satisfaisante, en accordant aux réfugiés un nouveau délai d'option de trois ans.

La Commission constate que la Bulgarie ne soulève aucune objection, sauf sur deux points :

1° Aucun article du traité de paix ne garantit les droits des minorités bulgares dans les autres Etats balkaniques. La Commission est d'avis que les traités de paix avec l'Autriche et l'Allemagne, ainsi que les traités spéciaux, conclus dans ce but, sous le contrôle de la S. D. N., suffisent amplement.

2° La Bulgarie attire l'attention sur les nombreux réfugiés ottomans. La Commission estime que parmi ceux-ci il y a beaucoup de sympathisants bulgares, dont le retour dans les provinces antérieurement habitées par eux serait indésirable. Quant à ceux qui ont des sympathies pour la Grèce ou la Serbie, ils pourront opter pour cette nationalité. L'article 4 du traité avec la Grèce prévoit déjà cette éventualité, et la Commission propose d'ajouter à l'article 4 du traité avec la Serbie ces mots « et ottomans », afin de permettre à certains réfugiés d'opter pour l'Etat serbe-croate-slovène. Néanmoins le Conseil, pour ne pas retoucher le traité avec la Serbie, signé par les Grandes Puissances depuis le 10 septembre 1919, décide de demander au gouvernement serbe une déclaration écrite, par laquelle ce dernier autorise les sujets ottomans que la Guerre aurait empêchés d'opter, d'exercer ce droit. C'est ce que fait M. Pasitch dans sa lettre du 23 novembre 1919, adressée au Président de la Conférence.

Les négociations avec la Bulgarie sont ainsi closes. Le traité est signé à Neuilly le 27 novembre 1919.

4° **La Turquie.** — La Grande Guerre a refoulé presque entièrement la Turquie de l'Europe en Asie. Le problème des minorités se pose donc principalement en Asie, et dépasse ainsi le cadre de ce travail. Néanmoins l'importance de certaines mesures nous oblige à passer rapidement en revue les garanties internationales jouant au profit des minorités turques.

La Turquie a été autrefois la terre d'élection de la protection des minorités. C'est là qu'est née la fameuse théorie de l'intervention d'humanité, si féconde en résultats, puisque

toute une branche du Droit International s'est développée à la suite des protestations formulées presque sans arrêt par les ambassadeurs européens auprès de la Sublime Porte.

Il n'y a donc rien que de très naturel à ce que les Puissances aient voulu régler définitivement la situation des minorités en Turquie.

Le traité de Sévres comprenait des articles concernant les indemnités dues aux Arméniens et aux Grecs pour les confiscations opérées par les autorités turques durant la guerre. D'autres dispositions rappelaient les traités conclus avec certains Etats européens (Articles 140, 141, 143, 147, 148, 150). L'article 149 stipulait la reconnaissance par le gouvernement turc des prérogatives et immunités de nature ecclésiastique, judiciaire ou scolaire accordées par les Sultans aux races non-musulmanes. C'était le retour à l'ancien système du « millet ».

Cette combinaison d'éléments disparates était une faiblesse du régime ; il était impossible de retenir et d'appliquer une partie de ce système désuet, tout en rejetant les autres (1).

D'ailleurs le traité n'eut pas l'occasion de faire ses preuves. Il ne fut pas ratifié par l'Assemblée Nationale turque, et fut remplacé finalement par le traité de Lausanne du 24 juillet 1923.

A cette date, le problème était plus que simplifié ; la convention gréco-turque sur l'échange obligatoire des populations, et l'expulsion pure et simple des éléments grecs d'Asie Mineure au cours de la guerre gréco-turque, avaient éliminé la minorité la plus importante. Il y a en tout peut-être 400.000 individus appartenant à des minorités en Turquie (D'après Monfosca).

Le traité de Lausanne réglemente leur situation sur la base des traités européens, et non sur la base de l'ancien système du « millet ». L'autonomie du territoire de Smyrne a été également abandonnée dans le nouveau traité. Si on peut voir là une diminution des prérogatives des minorités au point de vue formel, cette situation nouvelle n'est que la conséquence d'une évolution historique, consacrée par le traité (2).

---

(1) Temperley, op. cit., vol. V, p. 102.

(2) Temperley, op. cit., vol. V, p. 114.

## CHAPITRE II

### **Les Déclarations unilatérales.**

Les traités de 1919-20 avaient mis en vigueur le droit des minorités dans un grand nombre de pays, tout au moins là où le règlement de ces questions ne souffrait aucun retard.

Cependant dans bien des régions européennes se posaient des problèmes peut-être aussi redoutables et qui n'avaient pas encore été résolus.

La Russie n'avait pas participé à la Conférence de la Paix. De nombreuses provinces de cet immense Empire s'agitaient, luttèrent, pour conquérir leur indépendance. Dans tous ces Etats il y avait des minorités qui demandaient à être protégées.

Mais il était impossible de donner aux obligations internationales à assumer par ces Etats, la forme de traités. Les Etats baltiques (Finlande, Esthonie, Lettonie, Lithuanie), n'existaient pas encore au moment où à Paris on transformait la carte de l'Europe. D'autre part, ces Etats ne recevaient pas leurs territoires des mains des Grandes Puissances comme la Pologne ou la Tchécoslovaquie ; ils n'avaient besoin d'aucune sanction de la Conférence. Les Alliés ne pouvaient pas dire que c'était aux armes des Grandes Puissances que les Etats baltiques devaient leur indépendance.

Restait un seul moyen : exiger des engagements précis, au moment où ces jeunes Etats solliciteraient leur admission à la S. D. N.

En prévision de ces demandes d'admission, la 1<sup>re</sup> Assemblée vota le 15 décembre 1920, la Résolution suivante : « Dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens, et l'Albanie seraient admis dans la S. D. N., l'Assemblée leur recommande de prendre les mesures propres à assurer la protection des principes généraux inscrits dans les traités de minorités

et leur demande de vouloir bien se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application. » L'Assemblée reprenait ainsi sous une forme différente la pensée de M. Clemenceau, d'après laquelle en vertu d'un principe constant du droit public européen, on demandait aux nouveaux Etats au moment de leur reconnaissance, l'observation de certains principes, formulés plus tard dans les traités de minorités.

Dans le nouvel ordre, l'admission d'un Etat à la S. D. N. équivaut à sa reconnaissance comme sujet de droit international. (1) C'est donc bien au moment de son admission que la S. D. N. doit poser ses conditions au nouvel Etat.

La Résolution de l'Assemblée coïncidait avec la demande d'admission de la Finlande, de la Lettonie, de l'Esthonie et de la Lithuanie. De ces quatre Etats, seule la Finlande fut admise dès la 1<sup>re</sup> Assemblée. Les autres durent présenter une nouvelle demande en septembre 1921.

**1<sup>o</sup> Finlande.** — La demande fut soumise à la 3<sup>e</sup> commission, celle-là même où se discutait la question de la protection des minorités. Les deux questions furent considérées ensemble, et sur le désir de lord Robert Cecil, le Président de la délégation finlandaise, Enckell, lui adressait une lettre, dans laquelle il déclarait que « les stipulations concernant les minorités de religion, de race et de langue, actuellement en vigueur en Finlande, correspondent au plein sens du mot, aux principes qui sont à la base des traités de minorités. » Il s'engageait en outre à agir auprès de son gouvernement au cas « où le Conseil, après un examen attentif des lois finlandaises concernant les minorités, constaterait des divergences entre ces lois et les principes sus-mentionnés » (2).

Aussi l'admission de la Finlande ne fit-elle aucune difficulté devant l'Assemblée. Le rapporteur de la 5<sup>e</sup> Commission déclara que ce pays avait satisfait à toutes les conditions exigées par le Pacte. Dès le 20 novembre, le Secrétaire Général, en informant la Finlande de son admission à la S. D. N.,

---

(1) Freytag-Loringhoven : *Die Satzung des Volkerbundes*, p. 47 et les auteurs qu'il cite à l'appui.

(2) Voir le texte de la lettre dans Villecourt « *La protection des minorités dans les pays baltiques et la S. D. N.* », p. 16.

lui faisait part du vœu de l'assemblée et la priait de lui faire savoir si le gouvernement désirait présenter des observations à ce sujet.

Le 16 et 28 juin 1921, le Ministre de Finlande à Paris, M. Enckell, communiquait au Secrétaire général un mémorandum ainsi que plusieurs documents annexes.

Le Conseil en confia l'étude au représentant de la Grande-Bretagne, M. Fisher. Celui-ci présenta son rapport le 2 octobre 1921.

A son avis, les garanties offertes par la législation finlandaise étaient entièrement satisfaisantes.

« Si l'on compare, disait-il, les traités de minorités et la loi constitutionnelle de Finlande, on voit que les stipulations des dits traités définissant les droits des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue (à l'exception de celles qui portent sur des conditions particulières et locales), sont dans leurs points essentiels, pleinement couvertes par ladite loi » (1). Par ailleurs, le régime des îles d'Aland est soumis au contrôle de Conseil de la S. D. N., en vertu d'une décision du 27 juin 1921.

Le rapporteur proposa d'adopter la résolution suivante :  
1° Le Conseil prend acte des renseignements qui lui ont été fournis sur la situation des minorités de race, de langue et de religion en Finlande, dans les lettres des 16 et 28 juin 1921.

2° Un exemplaire du présent rapport et la résolution sera communiqué à l'Assemblée à titre d'information ».

Cette résolution fut adoptée sans discussion. La Finlande avait fait consacrer le principe de son indépendance en matière de protection des minorités (2). Seule, sa législation interne en répondait.

**2° Lithuanie.** — La Lithuanie ne fut pas admise dès la première Assemblée. Ses frontières n'étaient pas suffisamment déterminées et l'autorité du gouvernement lithuanien ne paraissait pas assez stable.

Elle dut présenter une nouvelle demande en 1921.

---

(1) Notamment les art. 8, 9, 14, v. Dareste : *Constit. d'Europe*.

(2) Villecourt, *op. cit.*, p. 20.

Avant que l'Assemblée eût à statuer à nouveau sur son admission, le représentant de la Lithuanie signa le 14 septembre, la déclaration suivante : « Le Gouvernement lithuanien déclare adhérer volontiers au vœu émis par l'Assemblée de la S. D. N. le 15 décembre 1920, et être prêt à entrer en pourparlers avec le Conseil de la S. D. N. pour préciser l'étendue et les détails d'application de ses obligations internationales pour la protection des minorités ».

Le 22 septembre, la Lithuanie de même que la Lettonie et l'Esthonie, était admise comme membre de la S. D. N.

A la suite de la déclaration du 14 septembre, la question fut inscrite à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil.

Le 11 janvier 1922, à la troisième séance de sa session, le Conseil fut saisi de la question. M. Gastao da Cunha (Brésil), rapporteur désigné, après avoir rappelé le vœu de l'Assemblée, et les déclarations signées par les représentants des trois Etats baltiques (1), concluait : « La précision de l'étendue et des détails d'application des obligations internationales de (Lithuanie, Lettonie, Esthonie) relatives à la protection des minorités, pourrait être faite sous la forme d'une déclaration de la part de....., devant le Conseil de la Société des Nations, déclaration dont les stipulations pourraient être placées sous la garantie de la S. D. N. à l'instar des stipulations contenues dans les traités dits de minorités ». M. da Cunha proposait l'adoption de la résolution suivante :

« Le Conseil invite le représentant de.... à se mettre en rapport avec le Secrétariat international, en vue de la préparation d'un projet de déclaration relative à la protection des minorités en.... ». Il proposait en outre verbalement au Conseil d'ajouter un paragraphe aux termes duquel, « le gouvernement.... s'engagerait à prendre toutes les dispositions nécessaires dans un délai de 6 mois et à les soumettre au Conseil ».

On autorisa en même temps chacun des représentants des

---

(1) Une déclaration analogue fut signée, outre la Lithuanie, par la Lettonie et l'Esthonie.

trois Etats visés à déposer au Secrétariat tous les textes de lois relatifs à la question (1).

La discussion reprit devant le Conseil le 14 janvier, mais sans résultat positif. Le Conseil invita les représentants à poursuivre les pourparlers sous les auspices du délégué du Brésil.

Ces pourparlers aboutirent à un accord entre le représentant lithuanien et les membres de la Section des minorités du Secrétariat, lorsque la question fut évoquée à nouveau à la 18<sup>e</sup> session du Conseil, le 12 mai 1922.

M. da Gama avait succédé entretemps à M. da Gunha comme rapporteur des questions des minorités. Son rapport se terminait par un projet de Déclaration à soumettre à la signature du représentant lithuanien. Celui-ci affirma que « le Gouvernement lithuanien était heureux de pouvoir déclarer qu'il acceptait le texte de la Déclaration proposée et qu'il en observerait strictement les stipulations ».

Le même jour, M. Sidzikauskas signait la déclaration au nom de la Lithuanie.

Mais la discussion n'était pas close pour cela.

Après la signature de la Déclaration, le Conseil adopta une résolution, par laquelle il prenait acte de la signature, décidait de placer les stipulations sous la garantie de la S. D. N. pour autant qu'elles intéressaient les minorités, et enfin priait le gouvernement lithuanien d'aviser le Secrétaire Général de la ratification de la Déclaration.

C'est cette ratification qui se fit longtemps attendre, et finalement n'eut pas lieu, parce que inutile, de l'avis du gouvernement lithuanien.

Le 11 décembre 1923, à la 9<sup>e</sup> séance de la 27<sup>e</sup> session du Conseil, le représentant de la Lithuanie donna lecture de la résolution suivante, votée le 4 décembre par le Parlement lithuanien :

Le Seimas, ayant pris connaissance de la déclaration relative aux droits des minorités ethniques et religieuses, en

---

(1) A la suite d'une remarque du représentant d'Esthonie, disant qu'une nouvelle législation était inutile, la protection des minorités étant assurée par la Constitution existante.

prend acte et décide que, conformément à l'article 30 de la Constitution (1), il n'y a pas lieu à ratification ».

Sur le rapport de M. Souza Dantas, le Conseil adopta en réponse la résolution suivante :

1° « Le Conseil prend acte de la note du représentant de la Lithuanie en date du 11 décembre 1923, relative à la question de la ratification de la Déclaration signée par le représentant de la Lithuanie le 12 mai 1922, relative à la protection des minorités en Lithuanie ».

2° « Le Conseil considère, d'accord avec le Gouvernement lithuanien, cette déclaration comme entrée en vigueur, et décide que les stipulations de cette déclaration, dans la mesure où elles affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de langue et de religion, seront placées sous la garantie de la S. D. N. ».

Le texte de la Déclaration lithuanienne ressemble en tous points au traité de minorités polonais.

3° **Lettonie.** — Les négociations avec la Lettonie et l'Estonie allaient être bien plus difficiles qu'elles n'avaient été avec la Lithuanie. Les Déclarations auxquelles aboutiront ces négociations seront bien moins précises que la déclaration lithuanienne.

La veille même de la séance du Conseil du 11 janvier 1922, (v. p. 55), le représentant letton adressa au Secrétaire Général un long memorandum sur la situation des minorités en Lettonie. Ce document contenait des données statistiques sur l'ethnographie du pays, sur la représentation des différentes nationalités à l'Assemblée constituante et aux Conseils municipaux, une analyse de la loi déterminant la nationalité lettonne, et les mesures prises en faveur des institutions culturelles des minorités.

Deux nouvelles notes des 18 et 20 mars apportèrent des renseignements complémentaires. Elles exposaient notamment les vues du gouvernement letton sur la question.

---

(1) L'article 30 porte : « Le Seimas contrôle l'action du Gouvernement en lui posant des questions, soit en lui adressant des questions ou des interpellations ». (Dareste : Constitutions d'Europe).

« Le gouvernement letton ayant établi une égalité entière entre tous les ressortissants sans distinction de nationalité et s'apprêtant à accorder aux minorités des droits qui rompent en leur faveur le principe général du traitement égalitaire de tous les citoyens, estime avoir assuré la protection des minorités en Lettonie d'une manière beaucoup plus efficace et à un degré beaucoup plus élevé que dans la grande majorité des autres Etats de la Société des Nations ».

« D'autre part, le régime de protection internationale est un régime spécial, sans réciprocité et limité à certains Etats seulement. La souveraineté de la Lettonie s'oppose à l'acceptation de ce régime, et également la faiblesse de l'Etat letton, car assumer des obligations sans réciprocité, pourrait servir de prétexte à d'autres Puissances pour intervenir dans ses affaires intérieures ».

Le représentant letton demande que la protection des minorités soit laissée dans le ressort de la législation intérieure de la Lettonie qui a d'ailleurs parfaitement satisfait à cette tâche, et que cet état de choses soit constaté par l'organe compétent de la S. D. N., au moyen d'une déclaration adéquate, comme il a été fait pour la Finlande.

L'affaire revient devant le Conseil le 12 mai 1922. En raison du dépôt d'un nouveau mémoire letton, et de l'absence du rapporteur, elle est renvoyée à la session suivante du Conseil. Dans le nouveau mémoire, le délégué letton, M. Walters, reprend les arguments présentés dans les documents précédents.

Il expose d'abord la situation des minorités. Dans une deuxième partie, il propose la résolution suivante : « Se basant sur les diverses argumentations qui précèdent, il faut reconnaître que la protection des minorités doit être laissée, dans les conditions actuelles, du ressort de la législation intérieure des Etats ou alors réglée par une Convention générale ou des traités internationaux conclus sur la base de la réciprocité des engagements pour les Etats signataires ».

Poursuivant son examen, M. Walters démontre par la comparaison des lois, que la législation lettone a atteint au moins le même degré de libéralisme que les traités, assurant ainsi aux minorités la plus grande autonomie compatible avec l'unité de l'Etat.

Une dernière partie du mémoire est consacrée à l'examen de la législation lettonne sur la naturalisation à la lumière des législations étrangères et de la science juridique moderne.

Entre temps, un rapport préliminaire de M. da Gama avait été communiqué aux représentants de la Lettonie et de l'Esthonie. Ce rapport ne fut pas distribué aux membres du Conseil ni rendu public, mais il fut repris par le rapporteur à la session de septembre.

Sans attendre cette session, M. Walters, dans une lettre du 17 juillet, s'efforça de détruire la thèse du rapporteur. Selon lui, la résolution de l'Assemblée du 15 décembre 1920, n'a que la portée d'un simple vœu. La Lettonie, en acceptant ce vœu, s'est simplement engagée à chercher un accord avec le Conseil, mais non à entériner les propositions du Conseil quelles qu'elles soient.

Aussi se réservera-t-elle jusqu'à l'établissement d'une protection générale des minorités, le droit de disposition dans cette question. Le projet de rapport lui-même fait d'ailleurs ressortir que les principes contenus dans les lois lettones correspondent aux stipulations des traités des minorités.

M. Walters ne peut donc que répéter sa demande : que le Conseil prenne acte de la législation lettonne, dont les dispositions garantissent parfaitement les droits des minorités.

Le 26 septembre, M. da Gama dépose devant le Conseil son rapport sur la Lettonie.

L'ordonnance et les conclusions en sont identiques au rapport sur l'Esthonie.

Après un bref aperçu historique, il donne son opinion sur la portée de l'engagement signé par la Lettonie et sur la manière dont ce pays peut remplir ses obligations. Il propose la signature par la Lettonie d'une déclaration au Conseil « dont la teneur devrait être autant que possible conforme à celle des traités des minorités, et dont le texte soumis par le rapporteur est identique à celui de la déclaration précédemment acceptée par la Lithuanie » (1).

Le 15 novembre, M. Walters présente ses observations

---

(1) Sauf les art. 7 et 8, relatifs aux Juifs.

sur le rapport et le projet de déclaration et promet une réponse officielle de son gouvernement. Mais à la session de janvier 1923, aucune réponse ne parvient, parce que le gouvernement letton est démissionnaire. On se contente de renvoyer la question à la prochaine session.

Entretemps, les négociations avec l'Esthonie se poursuivant concurremment à celles avec la Lettonie, le délégué de la Grande-Bretagne, M. Balfour, propose de porter devant l'Assemblée le cas de l'Esthonie, si l'on n'arrive pas à un accord.

La Lettonie ne tient pas à voir porter son cas également devant l'Assemblée, un an après son admission à la S. D. N. On peut supposer que la proposition Balfour eut une certaine influence sur la marche des pourparlers, et le 7 juillet, M. Walters donnait lecture devant le Conseil d'une déclaration.

Ce document ne rappelle en rien la déclaration lithuanienne. Dans le préambule, le délégué letton rappelle que le gouvernement letton a pris de lui-même diverses mesures pour garantir les droits des minorités, et qu'il se propose d'édicter des mesures complémentaires.

Néanmoins, le Conseil aura le droit de se saisir de nouveau de la question et de rouvrir les pourparlers, si la situation des minorités ne lui paraît pas conforme aux principes généraux de la matière ; le même droit est réservé à la Lettonie.

Le gouvernement letton s'engage à fournir au Conseil tous les renseignements voulus sur les personnes appartenant à une minorité de race, de langue ou de religion. Enfin, en cas de divergence, le gouvernement letton et le Conseil auront chacun le droit de demander que la question soit déférée à la Cour Permanente de Justice Internationale pour avis consultatif.

Le Conseil ayant accepté cette déclaration, le 28 juillet, M. Meierovics, ministre des Affaires étrangères de Lettonie, adresse au Conseil l'approbation du gouvernement letton.

La Déclaration n'édicte pas des principes à observer, ainsi qu'il a été fait dans les engagements précédents. Le gouvernement letton est libre de promulguer les lois qui lui paraîtront utiles. Le Conseil a seulement le droit de rouvrir les pourparlers, au cas où ces lois ne lui paraîtraient pas satisfaisantes.

Il n'est pas non plus question d'une garantie de la S. D. N. Mais peut-être a-t-on simplement évité le terme, le droit de surveillance du Conseil restant le même. Ce droit est en tout cas restreint par ce fait que la Cour Permanente ne peut donner que des avis consultatifs et non des arrêts.

4° **Esthonie.** — L'Esthonie, de même que la Lettonie, dut présenter une nouvelle demande d'admission en 1921. Sur la demande du secrétariat, le représentant esthonien signa, le 13 septembre, une déclaration identique à celle signée le lendemain par la Lettonie et la Lithuanie (v. p. 55). Le 22 septembre, l'Estonie était admise comme membre de la S. D. N.

A partir de ce moment, les négociations avec ce pays se poursuivirent parallèlement à celles avec la Lettonie, et ne furent pas moins difficiles. D'ailleurs dans ces négociations, la Lettonie et l'Esthonie se comportèrent d'une façon identique, et les décisions du Conseil ainsi que les conclusions des rapporteurs s'appliquaient indistinctement à l'un et l'autre Etat.

Déjà au moment où M. da Cunha présentait son rapport, le représentant de l'Esthonie fit observer qu'une nouvelle législation n'était pas nécessaire dans son pays, attendu que la protection des minorités y était assurée par la Constitution existante (Articles 6, 11, 12, 21, 22, 23).

Ce point de vue ne pouvait évidemment pas être accepté par le Conseil. Ce qui importait, ce n'était pas tant le régime déterminé par la loi constitutionnelle que le droit de regard de la S. D. N., au cas où les minorités seraient lésées en fait.

La décision fut donc ajournée, et le représentant de l'Esthonie invité à déposer au Secrétariat les textes législatifs en question, et à poursuivre les conversations avec les membres de la Section des minorités sous les auspices du représentant du Brésil.

Ces pourparlers, ainsi que la reprise de la discussion devant le Conseil le 14 janvier 1922, n'eurent aucun résultat. Le 22 mars, le représentant esthonien adressait au nouveau rapporteur, M. da Gama, un mémoire accompagné d'un certain nombre de documents.

Ce mémoire fournit d'abord des renseignements statistiques sur les minorités esthoniennes, et indique ensuite les droits garantis aux minorités par la Constitution et par les lois postérieures. Il fait ressortir que toute la législation concernant les minorités a été librement créée par l'Esthonie et justifie ainsi l'adhésion de ce pays au vœu de l'Assemblée. Considérant que la protection des minorités et de leurs intérêts particuliers est parfaitement garantie en Esthonie, le mémoire conclut qu'il n'y a pas lieu de demander à l'Esthonie l'élaboration d'un traité spécial.

La question esthonienne fut renvoyée le 13 mai par le Conseil à sa session suivante.

On sait qu'entretemps, un projet de rapport rédigé par M. da Gama, fut distribué aux représentants de la Lettonie et de l'Esthonie.

Ce rapport, qui donna lieu à un long memorandum de M. Walters, fut également combattu par le délégué esthonien, M. Pusta, dans sa lettre du 9 août.

Les arguments des deux diplomates étaient sensiblement les mêmes, notamment en ce qui concernait la portée de la résolution du 13 décembre 1920. Pour M. Pusta, tout comme pour son collègue letton, la résolution présentait le caractère d'un simple vœu.

Il fit observer que l'Esthonie était née à la vie internationale sans le secours des Alliés et sans recevoir de leurs mains des accroissements territoriaux, que par conséquent on ne pouvait pas comparer sa situation à celle de la Pologne ou de la Roumanie. Néanmoins, l'Esthonie a assuré à ses minorités un traitement très équitable dans ses lois fondamentales. M. Pusta souligna encore, que toute déclaration tendant à placer sous le contrôle de la S. D. N. ces articles de la Constitution était impossible, la Constitution ne reconnaissant comme lois esthoniennes, que « les règles générales du droit international universellement reconnues ». Or il n'existe pas de formule de protection des minorités applicable à tous les Etats membres. On ne peut donc pas parler d'une règle universellement reconnue. Le représentant esthonien conclut en demandant que le Conseil « prit acte des dispositions de notre législation comme il fut fait dans le cas de la Finlande ».

Le 1<sup>er</sup> septembre, M. da Gama lut son rapport au Conseil. Il n'avait pas été convaincu par les thèses lettonne et esthonienne. Pour lui, la résolution de l'Assemblée n'était pas un simple vœu, et en signant la déclaration du 13 septembre 1921, l'Esthonie a accepté des stipulations en général conformes aux stipulations des traités de minorités déjà existants. Il proposa donc la signature d'une déclaration identique à la déclaration lithuanienne.

La discussion fut reprise le 20 septembre, les membres du Conseil ayant eu le temps de prendre connaissance du rapport et de la lettre de M. Pusta. Dans une nouvelle intervention, M. da Gama s'efforça surtout de démontrer que l'adhésion de l'Esthonie du 13 septembre constituait un véritable engagement d'établir certaines règles pour « préciser les obligations internationales de l'Esthonie pour la protection des minorités ».

En ce qui concerne l'allusion à la Finlande, M. da Gama fit observer que ce dernier pays n'était pas un Etat nouveau (?) et qu'elle n'avait signé aucune déclaration préalable.

Dans sa réponse, le représentant esthonien ne put que reprendre ses arguments précédents. Le rapporteur déclarant n'avoir pas été convaincu par ces arguments, la question fut réservée pour un examen ultérieur.

Lorsque la question revint devant le Conseil le 2 fév. 1923, le point de vue de M. da Gama avait sensiblement évolué pour se rapprocher de la thèse esthonienne.

Appréciant les stipulations libérales de la Constitution esthonienne et leur caractère beaucoup plus détaillé que celui des traités de minorités, le rapporteur envisage la possibilité de se rendre à la demande de M. Pusta, et de « prendre acte des stipulations contenues dans la Constitution esthonienne, chap. II, art. 6 à 26, dans la mesure où ces stipulations affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue ».

Cependant il tient à réserver à la Société « le droit d'intervenir auprès du gouvernement esthonien, si des dispositions tendant à la modification des stipulations de la loi constitutionnelle sont faites au détriment des minorités ». Personnellement, le rapporteur se déclare « d'avis que le Conseil doit

avoir le droit d'intervenir sur l'initiative d'un de ses membres, s'il y a infraction ou danger d'infraction d'une des clauses établies pour la protection des minorités ».

Le représentant de l'Esthonie releva avec plaisir l'appréciation flatteuse de la Constitution et il se déclara prêt à reconnaître au Conseil le droit de se saisir à nouveau de la question au cas où le statut des minorités viendrait à être modifié. Par contre, il refusa d'admettre le droit d'intervention du Conseil sur l'initiative d'un de ces membres en cas d'infraction. Après une discussion assez confuse, de nouveau on ne put arriver à une entente. Pour en finir avec cette question embarrassante, le Conseil adopta la proposition de Lord Balfour demandant au délégué du Brésil de présenter un rapport à la IV<sup>e</sup> Assemblée, si les conversations avec le représentant esthonien ne donnaient aucun résultat.

On se souvient que la décision du Conseil eut pour conséquence la signature de la déclaration par la Lettonie. La soumission de la Lettonie ne manqua pas d'exercer à son tour, une influence sur l'attitude de l'Esthonie. Un accord put s'établir au cours de la session du Conseil, concomitante à la IV<sup>e</sup> Assemblée, le 31 août 1923.

Le représentant de l'Esthonie soumit un long mémoire où il démontrait que la signature de la déclaration du 13 septembre 1921 avait une double portée : A) prendre des mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités. B) se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application.

Sur le premier point, le délégué esthonien montra par la comparaison des textes, que l'Esthonie avait rempli toutes ses obligations. Quant à la deuxième obligation, la lettre n'en avait pas été observée, mais l'esprit, puisque l'Esthonie s'est prêtée à toutes les négociations demandées par le Conseil.

Cependant le gouvernement esthonien n'en est pas moins désireux d'arriver à un accord. Ce ne saurait être par la signature d'une déclaration, ni par l'intervention du Conseil en cas d'infraction ou de danger d'infraction. L'Esthonie, Etat indépendant, ne saurait souscrire à un tel engagement.

Par ailleurs, la similitude entre la situation en Finlande et en Esthonie est grande. Cependant le gouvernement esthonien se rend compte de la différence qui résulte de la signature par lui de la déclaration du 13 septembre 1921. Aussi est-il disposé à réserver le droit de la S. D. N. de connaître à nouveau de la question, au cas où la situation cesserait d'être jugée satisfaisante.

« En conséquence, le représentant de l'Esthonie, considérant que la question des minorités ne revêt pas en Esthonie la moindre acuité, que ses obligations envers la Société des Nations ne lui imposent pas la signature d'un traité de minorité, mais laissent au contraire intacte sa souveraineté.

Se prévalant de la conformité des dispositions de sa législation relative aux minorités, avec les principes généraux inclus dans les traités de minorités, et constatant que la situation des minorités a été reconnue pleinement satisfaisante par le Conseil, propose au Conseil la résolution suivante :

1° Le Conseil de la Société des Nations prend acte des renseignements qui lui ont été fournis sur la situation des minorités de race, de religion et de langue en Esthonie, par le représentant de l'Esthonie dans ses lettres des 22 mars et 9 août 1922, 2 février et 28 août 1923.

2° Le Conseil se réserve de connaître à nouveau du statut des minorités en Esthonie pour le cas où il cesserait d'assurer l'application des principes généraux inscrits dans les traités de minorités, conformément au vœu de l'Assemblée de la Société des Nations en date du 15 décembre 1920.

3° La présente décision sera communiquée pour information à l'Assemblée ».

A la suite de cette séance, la proposition esthonienne fut examinée par M. Rio Branco, qui avait succédé à M. da Gama en qualité de rapporteur, et par les représentants de la France, de la Grande-Bretagne et de la Suède. Le 17 septembre, le rapporteur déposa devant le Conseil un projet de résolution qui reproduisait d'assez près le projet esthonien.

Le représentant esthonien y joignit une déclaration où il soulignait notamment que le Conseil ne demanderait au gouvernement esthonien des informations relatives aux minorités que s'il était saisi par un de ses membres ; que toutes les informations reçues au Secrétariat devraient lui être communiquées d'abord et que le Secrétariat devrait écarter toutes les informations anonymes, de source mal établie ou rédigées avec violences de langage.

Enfin la déclaration formerait avec la résolution un tout inséparable, qui ne saurait par ailleurs être considéré comme constituant un traité de minorités.

Le Conseil adopta la résolution du rapporteur, prit acte de la déclaration du représentant de l'Esthonie, et ainsi fut close la discussion qui avait duré plus de deux ans.

La déclaration esthonienne est certainement très différente des autres engagements souscrits en cette matière. C'est la solution la moins précise qui intervint dans la question des minorités.

On n'y trouve aucune indication d'une garantie de la S. D. N. Le droit du Conseil d'intervenir en cas d'infraction n'est pas davantage consacré, tout ou moins pas explicitement. Il aura simplement le droit de connaître à nouveau du statut des minorités en Esthonie, dans le cas où celui-ci cesserait d'assurer l'application des dits principes généraux, conformément au vœu de l'Assemblée en date du 15 décembre 1920. Les termes, « au cas où celui-ci cesserait d'assurer l'application des principes généraux » se réfèrent-ils au cas d'une modification législative (par exemple modification ou suppression de certaines dispositions de la Constitution), ou bien ont-ils trait à des actes arbitraires des administrations, des circulaires ministérielles, etc... ? Il semble bien qu'il faille entendre par là le premier cas seulement. Dans son mémoire du 31 août, le représentant de l'Esthonie s'était expressément prononcé contre une extension du droit d'intervention du Conseil aux infractions ou dangers d'infractions. La résolution du Conseil est muette sur ce point. Il faut croire que le Conseil a adopté implicitement le point de vue de M. Pusta.

5° **Albanie.** — Parmi les Etats qui avaient présenté leur demande d'admission lors de la 1<sup>re</sup> Assemblée, seules la Finlande et l'Albanie furent admises, cette dernière par une résolution de l'Assemblée du 17 décembre 1920.

La question des minorités se posa aussitôt. En effet, l'Albanie était un des Etats mentionnés dans la résolution de l'Assemblée du 15 décembre 1920.

Le Conseil s'occupa de cette question au cours de sa 14<sup>e</sup> session en octobre 1921. Depuis le début de l'année 1921, déjà, la Société des Nations avait été saisie par la délégation hellénique de la protection des minorités en Albanie. La Grèce demandait, non seulement que l'Albanie fût liée par un traité de minorités conclu avec les Principales Puissances, mais qu'on insérât dans ce traité deux clauses tout à fait exorbitantes : A) le droit de signaler une infraction, ou un danger d'infraction au Conseil appartiendrait non seulement à tout membre du Conseil, mais aussi à la Grèce ; B) La Société des Nations nommerait un délégué permanent en Albanie, pour veiller à l'exécution de la Convention. La Grèce justifiait ses exigences par le fait que l'Albanie était habitée par un certain nombre de Grecs. La question se compliquait devant le Conseil, du fait que l'Etat serbo-croate-slovène contestait l'existence d'un Etat albanais indépendant, et émettait des doutes sur la régularité de son admission à la Société des Nations. Il eût été inutile d'imposer des obligations internationales à un Etat appelé à disparaître dans peu de temps.

Ce fut M. Balfour qui présenta le premier rapport sur la question albanaise, le 2 septembre 1921.

Le délégué britannique divise la question en trois parties distinctes : celle du statut de l'Albanie, celle de ses frontières et celle de la protection des minorités. M. Balfour s'occupe surtout des deux premiers points. Il dit notamment que l'Albanie a été admise à la S. D. N. comme Etat indépendant sans préjudice de ses frontières, et qu'il n'y avait pas à revenir là-dessus.

Quant à la protection des minorités, M. Balfour annonce qu'elle fera l'objet d'un rapport séparé. Néanmoins, il laisse entrevoir la solution, en déclarant à la fin de son rapport

qu'il ne semble pas opportun d'en faire l'objet d'un traité entre les Principales Puissances et l'Albanie, ce pays n'étant pas issu des Traités de Paix. « Ses obligations spéciales sont la conséquence d'une résolution de l'Assemblée. C'est donc directement et non par l'intermédiaire des Puissances Alliées et Associées que la Société doit traiter avec l'Albanie ».

Ainsi la première des exigences grecques est écartée.

Le 2 octobre 1921, M. Fisher, deuxième délégué britannique, présente le rapport annoncé par M. Balfour.

Après avoir fait l'historique des pourparlers entre l'Albanie, le Secrétariat général et la délégation hellénique, M. Fisher soumet au Conseil un projet de déclaration qu'on pourrait demander à l'Albanie de signer.

En ce qui concerne les propositions grecques, le représentant britannique est d'avis qu'il n'y a pas lieu de les retenir. La S. D. N. pourra toujours envoyer une commission d'enquête sur place. Par ailleurs, accorder à la Grèce le droit de saisir le Conseil de toute violation des clauses, c'est lui accorder un droit exceptionnel.

Le Conseil adopta le rapport de M. Fisher, et la déclaration fut signée par le délégué de l'Albanie le même jour, et ratifiée le 17 octobre 1921.

La déclaration albanaise suit à près textuellement le traité avec la Pologne. L'article 3 contient une particularité balkanique. L'Albanie se déclare prête à conclure avec les Etats voisins des conventions sur l'échange des populations.

\*  
\* \*

Nous en avons ainsi terminé avec ce qu'on pourrait appeler les traités fondamentaux du droit des minorités. Désormais la S. D. N. sera uniquement appelée à veiller à l'exécution des traités en question.

Mais les sources du droit des minorités ne sont pas épuisées pour cela. Si la S. D. N. n'intervient plus dans la conclusion des traités, si aucun autre Etat n'est plus appelé à faire une déclaration devant le Conseil, le principe de la protection des minorités n'en continue pas moins à se développer.

Soit scepticisme à l'égard des traités généraux, soit désir de régler plus en détail la situation de certaines minorités, soit aussi l'apparition ultérieure de nombreux problèmes imprévus, tels que ceux de Haute-Silésie ou de Memel, de nombreux traités sont conclus par les Etats au profit de leurs minorités respectives. Parmi ces traités, quelques-uns sont placés sous la garantie de la S. D. N. (Convention germano-polonaise, Convention de Memel, traité suédo-finlandais au sujet des îles d'Aland.), les autres, (le plus grand nombre) obéissent au droit commun des traités.

Leur importance respective est d'ailleurs très inégale. Les uns constituent un véritable progrès pour le droit des minorités (1).

Les autres reproduisent simplement les principes de liberté de conscience, d'égalité civile et politique, qui constituent en quelque sorte la base minima de la protection des minorités.

---

(1) L'article 147 de la Convention sur la Haute-Silésie oblige le Conseil de se prononcer sur les pétitions adressées par les minorités silésiennes.

---

## CHAPITRE III

### **Les Traités particuliers relatifs à la protection des minorités.**

L'étude de ces traités ne nécessite aucun ordre logique. Ces conventions se bornent soit à régler certaines situations individuelles, soit à instituer un régime particulier dans certaines régions, généralement dépendantes d'un Etat déjà lié par une convention internationale.

*a)* Le premier en date est le traité de Brunn conclu entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie le 7 juin 1920. La deuxième partie du traité se réfère aux minorités, notamment au point de vue de l'enseignement. L'article 19 oblige chaque Etat à reconnaître les diplômes délivrés par les écoles minoritaires. L'article 20 prévoit la création d'écoles tchécoslovaques à Vienne et l'engagement de professeurs qualifiés.

*b)* Le traité de Carlsbad, conclu par les mêmes Etats le 23 août 1923, règle uniquement la situation juridique des professeurs dans les deux pays.

*c)* Le traité du 10 août 1920, entre l'Italie et la Grèce, oblige ce dernier Etat à étendre la protection des minorités, telle qu'elle est stipulée dans son traité de minorités du même jour, aux habitants des îles qui lui sont cédées par l'Italie (1).

*d)* L'article 33 du traité du 9 novembre 1920 entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig ; la Ville Libre s'engage à observer sur son territoire les mêmes obligations à l'égard des minorités, que celles stipulées dans le traité avec la Pologne du 28 juin 1919.

*e)* L'article 7 du traité du 12 novembre 1920 entre l'Italie et l'Etat serbe-croate-slovène, autorise les Italiens de Dalmatie, anciens ressortissants austro-hongrois, à opter pour la nationalité italienne dans le délai d'un an, sans être obligés

---

(1) Stampalia, Chalkis avec Alimnia, Scarpanto, Cassos, Episcopi, Nisyros, Calymnos, Léros, Patmos, Lypsos, Symi et Cos.

pour cela, de quitter leur domicile et de le transporter hors de Yougoslavie.

L'article 53 de la Convention de Santa Margherita accorde la même faculté aux Yougoslaves habitant Zara. L'article 55 de cette convention étend aux populations devenues italiennes, en vertu de l'article 7 du traité du 12 novembre 1920, les stipulations du traité de minorités serbe-croate-slovène.

Les habitants de Fiume d'origine yougoslave, jouissent en vertu de l'article 9 de l'accord du 27 janvier 1924, du « régime qui résulte en faveur des minorités italiennes en Dalmatie, des engagements internationaux en vigueur. » (1)

f) Le traité du 14 mai 1921, entre la Lithuanie et la Lettonie, règle la situation des citoyens des deux pays.

g) La Convention du 24 octobre 1921, entre la Pologne et la Ville Libre de Dantzig, complète le traité du 9 novembre 1920. Les articles 226, 227 et 228 portent la reconnaissance de la langue polonaise devant les tribunaux et autorités dantzickois, et règlent la question des écoles minoritaires polonaises à Dantzig (2).

h) Le traité de Varsovie du 25 avril 1925, entre la Pologne et la Tchécoslovaquie, règle en détail le régime des minorités des deux Etats sur la base de réciprocité. L'enseignement minoritaire fait l'objet de plusieurs articles importants, dont les dispositions se retrouvent dans le traité suivant. Ainsi l'article 18 spécifie que les professeurs et les inspecteurs doivent appartenir à la minorité. Les écoles minoritaires doivent être des établissements indépendants (non des classes parallèles) (article 17). Les professeurs peuvent recevoir leur instruction dans le pays dont ils relèvent au point de vue ethnique (article 18).

Le traité polono-tchécoslovaque proclame encore deux principes, très importants aux yeux des minorités. D'une part, la défense des droits minoritaires ne constitue pas un acte de déloyauté à l'égard de l'Etat, d'autre part toute tentative de dénationalisation forcée est interdite.

---

(1) Voir sur la question : P. Jacquin : *La question des minorités italo-yougoslaves*.

(2) H. Kraus : « *Das Recht der Minderheiten, Materialien* », p. 113.

i) Le traité du 17 août 1927, entre la Roumanie et la Yougoslavie, règle le régime scolaire des minorités respectives en Yougoslavie et dans le Banat. Nous avons déjà mentionné que la plupart de ses dispositions rappellent les dispositions du traité polono-tchécoslovaque.

Enfin, un certain nombre de traités de paix, conclus entre différents Etats de l'Europe orientale, contiennent des dispositions concernant les minorités respectives des parties contractantes (1) :

1° Le traité de Dorpat du 2 février 1920, entre la Russie et l'Esthonie, contient entre autres dispositions, la reconnaissance du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à un point inusité dans le droit commun des minorités. En effet, l'article 1 du traité porte : « Partant du droit des peuples à disposer librement d'eux-mêmes, jusqu'à se séparer complètement de l'Etat dont ils font partie. » La même clause revient d'ailleurs dans les traités suivants :

2° Traité de Riga du 11 août 1920 entre la Russie et la Lettonie.

3° Traité de Moscou du 12 juillet 1920 entre la Russie et la Lithuanie.

Enfin une place à part doit être réservée aux trois conventions suivantes, à cause de leur importance :

I. — Le traité du 27 juin 1921, entre la Suède et la Finlande, au sujet des îles d'Aland, consacre une très large autonomie de la population suédoise des îles.

II. — La Convention du 15 mai 1922, entre la Pologne et l'Allemagne au sujet de la Haute-Silésie, est l'aboutissement de négociations très longues, au cours desquelles la Haute-Silésie fut partagée entre ces deux Etats.

---

(1) Fouques-Duparc commet une erreur, lorsqu'il range parmi les traités particuliers le traité de Riga du 18 mars 1921, entre la Pologne et la Russie-Ukraine. Certains droits sont garantis respectivement aux citoyens polonais en Russie et aux citoyens russes en Pologne. Il n'est pas question de minorités.

L'article 88 du traité de Versailles prévoyait un plébiscite pour cette région. L'article 92 ajoutait que des conventions ultérieures régleraient « toutes les questions laissées en suspens par le présent traité et qui pourraient résulter de la cession des territoires sus-mentionnés. » En vertu de cet article, la Conférence des Ambassadeurs invita dans une note du 20 octobre 1921 (note de Genève) les deux Etats à conclure une convention pour régler le droit à la nationalité, le droit de domicile et la protection des minorités en Haute-Silésie. La Conférence reconnut que les stipulations du traité de minorités polonais s'appliquaient également à la partie de la Haute-Silésie définitivement attribuée à la Pologne, et décida que pour des raisons d'équité et dans l'intérêt du maintien de la vie économique, l'Allemagne serait tenue d'appliquer les mêmes stipulations pendant une durée de quinze ans dans la partie définitivement reconnue comme allemande à la suite du plébiscite du 20 mars 1921.

Dans sa III<sup>e</sup> partie, la Convention traite d'une façon extrêmement détaillée les droits civils et politiques, la religion, l'enseignement privé, primaire public, professionnel et complémentaire, moyen et supérieur, la langue officielle de l'Administration et la langue employée en justice.

En outre, la Convention organise les voies de recours à plusieurs instances. Dans chaque partie du territoire plébiscité, il est créé un office des minorités. Les minorités, après avoir déposé leur plainte auprès des autorités administratives de dernière instance, pourront adresser une pétition à l'office des minorités de leur Etat. Si l'office ne réussit pas à leur donner satisfaction, la pétition est transmise avec avis, au Président de la Commission mixte. La décision du Président est communiquée à l'office des minorités, qui la communique à son tour aux autorités administratives. Si les pétitionnaires ne sont pas contents de la solution donnée à l'affaire par l'administration, ils pourront faire appel au Conseil de la S. D. N. Le Conseil est d'ailleurs compétent et même obligé de statuer sur toute pétition individuelle ou collective, qui lui serait adressée par des personnes appartenant à une minorité.

III. — La Convention du 8 mai 1924, entre les Puissances Alliées et Associées et la Lithuanie au sujet de Memel, détermine le statut de cette ville, qui fut tour à tour cédée par l'Allemagne aux Puissances Alliées dans l'article 99 du traité de Versailles, administrée par un Haut-Commissaire allemand jusqu'au 10 février 1920 en vertu de la Convention de Paris du 9 janvier 1920, occupée et administrée par la France au nom des Alliés jusqu'en janvier 1923, date à laquelle des troupes irrégulières lithuaniennes s'en emparèrent.

Les Alliés, pour éviter une guerre locale, décidèrent de transmettre la souveraineté du territoire à la Lithuanie. Les droits de la population allemande devaient être protégés par une convention spéciale. La Conférence des Ambassadeurs elabora un projet de traité que la Lithuanie ne voulut pas accepter et fit des contre-propositions. Les Puissances décidèrent de renvoyer l'affaire devant la S. D. N. Etant donné les difficultés considérables que présentait l'affaire, le Conseil nomma une commission neutre qui se rendit sur les lieux et soumit au Conseil un projet de convention qui fut accepté par les Puissances Alliées et par la Lithuanie. C'est la Convention de 1924.

Le territoire de Memel est sous la souveraineté de la Lithuanie, mais, dit l'article 2 de la convention, « il formera une unité jouissant de l'autonomie législative, judiciaire, administrative et financière dans les limites du Statut décrit à l'Annexe I ».

Quant à la protection des minorités en général, la Convention ne contient que deux dispositions : l'article 11 étend l'application de la Déclaration lithuanienne du 12 mai 1922 au territoire de Memel, à l'exception du paragraphe 4 de l'article 4, relatif à l'emploi des langues minoritaires devant les tribunaux.

L'article 27 déclare la langue allemande et la langue lithuanienne langues officielles de Memel.

\*  
\* \*

Sur 27 Etats importants que compte l'Europe, 14 sont liés par des obligations internationales. Un grand nombre de traités bilatéraux sont venus renforcer les garanties qu'offrait

aux minorités, la nouvelle communauté internationale. Enfin, en 1922, l'Assemblée de la S. D. N. vote la résolution suivante : « L'Assemblée exprime l'espoir que les Etats qui ne sont pas liés envers la Société des Nations par aucune obligation légale en ce qui concerne les minorités, observeront toutefois dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de langue, au moins le même degré de tolérance qui résulte des traités et de l'action permanente du Conseil ».

Ce n'est qu'un vœu, sans force obligatoire, mais combien significatif ! Par le fait même que la décision a été prise à l'unanimité, ne symbolise-t-elle pas la conscience juridique des Etats en cette matière ? Sans doute, la pratique n'a pas toujours suivi la théorie, et parmi les Etats qui ont voté cette résolution, certains ne se sont pas fait faute d'opprimer les minorités lorsqu'un prétendu intérêt le commandait, mais il n'en reste pas moins que la morale internationale, première phase du droit international, s'est enrichie d'un nouveau principe : la protection des minorités. Les Etats qui y contreviennent, s'ils ne sont pas en opposition avec un engagement positif, violent néanmoins leurs obligations de membres de la Société des Nations, telles qu'elles découlent du Pacte, et notamment de l'article 5.

Telle est du moins l'opinion d'un grand nombre d'auteurs.

« Le point 4, à notre avis, n'est pas seulement un vœu, c'est une constatation formelle d'un ordre de choses établi, d'une règle coutumière, qui veut que les grands principes de la Révolution française soient obligatoires pour toute la Société internationale » (1).

Pour M. Mandelstamm, « il y a pour chaque époque de l'histoire un minimum juridique au-dessous duquel la communauté internationale ne doit pas permettre à l'Etat de descendre (2). »

Par ailleurs, dans sa fameuse lettre à M. Paderewski, M. Clemenceau insiste sur ce fait que la protection des mino-

---

(1) Krstitch : *L'Etat et la Communauté Internationale*, p. 293. La forme un peu incertaine de la résolution contredit d'ailleurs une appréciation aussi absolue de sa portée.

(2) Mandelstamm : *La Protection des minorités* (Cours de la Haye, 1923).

rités est un principe constant de droit public européen. (M. Clemenceau aurait été plus près de la vérité en écrivant : de la politique européenne).

Il n'y a donc aucun doute aujourd'hui ; toutes les minorités ont droit au même traitement, qu'elles appartiennent à un Etat lié par un engagement spécial, ou qu'elles appartiennent à un Etat ayant voté la résolution de la III<sup>e</sup> Assemblée. La différence réside en ce que les premières seules bénéficient d'un recours quasi-juridictionnel au Conseil (1).

Cette différence, essentielle en pratique, n'a pas manqué de soulever de nombreuses protestations, au cours de l'élaboration des traités et par la suite. On peut soutenir, sans crainte de se tromper, que même aujourd'hui, l'opinion publique des Etats intéressés considère les traités de minorités de la même façon qu'il y a treize ans. On reprochait et on reproche encore aux Grandes Puissances d'avoir méconnu la souveraineté de certains Etats, d'avoir créé un régime d'exception pour certaines régions de l'Europe, d'avoir rayé du Pacte de la S. D. N. un article originel, protégeant les minorités dans tous les Etats-membres (2).

La discussion sur ce point repose sur un malentendu.

Si aujourd'hui, le principe de la protection des minorités, vu son extension grandissante, est susceptible de devenir une règle du droit international général, il est certain qu'il n'en fut pas ainsi dans la pensée des dirigeants de la Conférence de la Paix.

Il n'est même pas certain que le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, » comprit pour les hommes d'Etat alliés, la protection des minorités. L'Europe comptait un

---

(1) Dans ce sens Heyking : *La Conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique*, p. 108 : « Ici, l'adhésion de tous les Etats-membres de la S. D. N. aux principes des traités de minorités, a donc virtuellement été acquise, sans avoir entraîné après soi les conséquences fatales, pronostiquées par le baron van Hoogland ».

(2) Evans : « *Protection of Minorities, British Year-Book of International Law* » 1923-24, p. 102, « As Central Europeans are extremely sensitive on this minority question, it is not to be wondered at that there was and still is much comment on what is regarded as the hypocrisy of the Great Powers. From the legal point of view, however, there is no inconsistency, for as we have already pointed out, the right to protection does not exist at international law in the absence of treaty agreements, while treaty stipulations of this kind are a question of policy, not of law ».

certain nombre de foyers de mécontentement, dangereux pour la tranquillité du continent. La Conférence procédant par élimination de ces foyers, s'aperçut qu'il en restait encore, et ceux-là irréductibles. La question juive dominait l'Europe orientale. Il y a des enclaves qu'aucune frontière ne ferait disparaître : il y a des Saxons en Transylvanie, il y a des Valaques en Grèce, il y a des Roumains en Yougoslavie. Qu'allaient-ils devenir ?

On a souvent relaté les origines immédiates des traités de minorités. Et cependant, dans les critiques qu'ils adressent à ces traités, les juristes et les hommes politiques des Etats obligés insistent toujours sur un prétendu traitement différentiel, infligé à ces Etats par la Conférence.

Il faut donc souligner encore une fois que la Conférence se trouvait aux prises avec un certain nombre de problèmes urgents, mais localisés en fait, qui risquaient de compromettre la paix intérieure et l'unité des Etats et par suite la paix de l'Europe (1). Là résidait le danger pour tout le monde, et c'est pour parer à de nouvelles guerres, qu'on fit signer des traités de minorités à certains Etats (2).

Aucune préoccupation théorique ne troublait les dirigeants de la Conférence. Il s'agissait de trouver une solution pratique aux conflits qui résultaient de l'enchevêtrement inévitable des populations dans certains pays. Ce point de vue seul permet d'expliquer la différence faite entre les divers Etats européens, et ce point de vue a été presque unanimement reconnu dans la littérature juridique.

« La protection des minorités est un problème de maintien de la paix ». (3) « La protection internationale des minorités est un des plus grands progrès du Droit International. Nous y voyons la pierre angulaire de la paix européenne » (4).

« La solution du problème des minorités est non seulement

---

(1) Temperley, op. cit. vol. V.

(2) Dans ce sens Balogh : « *Der internationale Schutz der Minderheiten* » p. 57 ; « Es ist eine längst akzeptierte Regel der Völkerrechtsordnung dass die Friedensbewahrung nicht die Angelegenheit eines Staates, sondern der ganzen internationalen Gemeinschaft ist. »

(3) Wintgens, op. cit. p. 28.

(4) Mémoire de l'Association autrichienne pour la S. D. N. dans Szagunn. p. 32.

une condition *sine qua non* de la consolidation des Etats polynationaux, au point de vue intérieur, mais une non-solution apparaît du point de vue international, comme une menace de la paix européenne. » (1)

« La justification de ces clauses doit être cherchée dans ce fait, qu'elles sont des conditions nécessaires pour la paix future du monde » (2).

Schücking déclare qu'un régime satisfaisant des minorités exerce une importance considérable sur la prévention des guerres. Wolzendorff (3) dit que « la protection est nécessaire pour neutraliser les effets de l'irrédentisme ».

Enfin, pour citer une déclaration officielle, à l'Assemblée de la S. D. N., le 21 septembre 1922, le rapporteur de la 6<sup>e</sup> commission et délégué suisse, M. Motta, déclare : « La sollicitude avec laquelle nous avons traité le problème des minorités, prouve qu'il s'agit là de mesures préventives, destinées à empêcher les guerres. »

De toutes ces opinions concordantes, on peut déduire ce principe que le problème des minorités est étroitement lié au maintien de la paix mondiale. De ce chef, il ne peut plus être abandonné au bon plaisir des Etats, mais nécessite une réglementation internationale. Le droit international connaît d'autres limitations de la souveraineté des Etats dans l'intérêt de la paix, résultant des traités de paix (4), de la Conférence de Washington, de la Conférence navale de Londres, etc.

Du moment que nous nous plaçons à ce point de vue, l'aspect du problème change ; il ne s'agit plus de savoir si les Grandes Puissances ont voulu conserver intacte leur souveraineté, mais bien quelle était la situation des minorités dans les autres Etats. La paix mondiale était-elle menacée par les mouvements nationalitaires ailleurs, comme en Pologne ou en Roumanie ? La question exige une réponse politique et non juridique.

---

(1) Kunz : « *Die nationalen Minderheiten* ».

(2) Evans, op. cit. p. 102.

(3) Grundgedanken « des Rechts der nationalen, Minderheiten » p. 6.

(4) Gerber : « *Die Beschränkung der deutschen Souveränität* », 1927, p. 39.

Si tous les Etats ont au moins des minorités religieuses, le problème ne se pose pas partout avec la même acuité, et même souvent il ne se pose pas du tout, lorsque l'origine ethnique d'une personne n'influe en rien sur sa qualité de citoyen.

Comme l'a très bien dit M. de Mello Franco, dans son rapport au Conseil du 9 décembre 1925 : « La seule coexistence de groupements humains, formant des entités collectives ethniquement différentes dans le territoire et sous la juridiction d'un Etat, ne suffit pas pour que l'on soit obligé de reconnaître l'existence dans cet Etat, aux côtés de la majorité de sa population, d'une minorité ayant besoin de la protection confiée aux soins de la S. D. N.

Pour qu'il existe une minorité dans le sens des traités actuels, il faut qu'elle soit le produit de luttes remontant à des siècles ou même moins lointaines entre certaines nationalités, et du passage de certains territoires d'une souveraineté à une autre, à travers des phases historiques successives ».

Telles sont les conditions d'existence d'une minorité au sens du droit international actuel. Or, si l'on fait abstraction de quelques mouvements autonomistes peu importants et sans force réelle en France, le seul grand Etat de l'Europe occidentale qui fût aux prises avec une véritable minorité, fut l'Angleterre. Après des luttes acharnées, le statut de l'Irlande fut réglé en 1922.

A quel autre pays de l'Europe occidentale aurait-on pu appliquer utilement les stipulations des traités de minorités ?

Les représentants des Etats liés par des engagements internationaux invoquaient à l'unanimité un deuxième argument : les garanties qu'offraient à tous leurs sujets les constitutions et les lois. Or ces garanties, effectives dans les grands Etats occidentaux, où les gouvernements ont appris à se soumettre au droit, tout comme les simples particuliers, les Etats de l'Europe orientale, soumis à des gouvernements à tendance plus ou moins dictatoriale, ne les offraient pas, malgré les affirmations contraires de leurs

représentants (1). Sans doute, leurs constitutions étaient conformes aux principes les plus modernes de la science juridique. Le respect de toutes les convictions y était imposé, la liberté de les exprimer, garantie. Mais une constitution, c'est la façade de l'Etat.

Ce qui se passe à l'intérieur des Etats, l'arbitraire administratif, les chicanes des fonctionnaires, les circulaires secrètes, qui les auraient connues, si les minorités n'avaient pas eu le droit de demander justice à la S. D. N. ?

Et d'ailleurs une constitution, est-ce un remède universel ? Suffit-elle à réformer l'état d'esprit d'un peuple, à effacer du jour au lendemain toutes les haines, toutes les rancunes, le souvenir des luttes ardentes, qui restait vivace parmi les populations de l'Europe orientale ? « Nous ne dépendons point des constitutions ni des chartes, mais des instincts et des mœurs. » (Anatole France.)

Les représentants de ces Etats avaient beau déclarer que leurs gouvernements étaient animés des intentions les plus généreuses, l'histoire est là pour prouver le contraire, et que, selon le mot de Gobineau, ayant été persécutés, ils allaient devenir persécuteurs à leur tour.

---

(1) Aussi il ne faut pas méconnaître le mal dont souffrent les minorités, et la nature des Etats auxquels elles appartiennent. Le mal provient du nationalisme qui prétend qu'un pays avec une population mixte n'appartient qu'à une seule nationalité ethnique, sans respect pour les droits acquis par d'autres nationalités habitant le même pays. Dans les pays, où le nationalisme ne se fait pas sentir, comme dans les Etats américains, cités à juste titre par M. de Mello Franco, la question des droits des minorités n'existe pas, parce qu'elle n'aurait pas de raison d'être. C'est l'intolérance nationaliste qui rend nécessaire la sauvegarde des droits reconnus par le droit public de toutes les nations civilisées ».

(Heyking : *La conception de l'Etat*, p. 108).

---

## II<sup>e</sup> PARTIE

### DROITS ET DEVOIRS DES MINORITÉS

#### (LE DROIT POSITIF)

---

#### CHAPITRE 1<sup>er</sup>

#### Nature générale des traités.

Les traités de minorités constituent des engagements internationaux d'Etat à Etat ou d'Etat à un groupe d'Etats. Les premiers obéissent aux règles générales des traités, et restent en vigueur aussi longtemps que les parties le désirent.

Il n'en est pas de même de la deuxième catégorie de traités. Et avant toute analyse de leurs dispositions, la question se pose de savoir quelle est leur nature et pour quelle durée ils ont été conclus.

Deux principes dominant l'extinction des traités en droit international général : le consentement des deux parties est nécessaire pour abroger un traité régulièrement conclu. Mais cette règle est tempérée par cet autre principe, qui, bien que peu appliqué, en pratique, existe cependant comme règle de droit international (1) : lorsque les circonstances qui ont dicté la signature du traité changent à tel point que l'exécution en devient ou sans objet ou trop onéreuse pour l'un des Etats contractants, cet Etat a le droit de se déclarer délié de son obligation, si l'autre partie ne consent pas à ouvrir des

---

(1) Dupuis : *Cours de La Haye*, 1923, vol. II, p. 342.

négociations en vue de l'abrogation du traité. C'est l'application de la règle *rebus sic stantibus* (1).

Cette clause pourrait-elle être invoquée par un Etat lié par des obligations internationales à l'égard de ses minorités, pour se dégager unilatéralement de ses obligations ? Pour répondre à cette question, il faut examiner d'abord la nature des traités de minorités. Il s'agit de déterminer, si malgré la forme contractuelle, ces actes ne diffèrent pas des traités en général, sur des points essentiels.

En général, un traité, c'est tout accord entre deux ou plusieurs Etats, qui consacre soit une obligation d'une partie à l'égard de l'autre, soit des obligations réciproques. Mais ceci est essentiel à l'existence d'un traité ; il y a toujours une partie créancière et une partie débitrice, un sujet bénéficiaire et un sujet obligé.

Or dans les traités de minorités on ne rencontre aucun de ces éléments. Les Etats « débiteurs » ne se sont engagés à aucune prestation au profit de leurs co-contractants. Les Grandes Puissances ne sont pas bénéficiaires des stipulations des traités. Les bénéficiaires sont des entités qui n'ont pas qualité de sujets de droit international. Dans ces traités, les Etats « débiteurs » se sont solennellement engagés à organiser leur vie politique de telle façon que tous leurs sujets, quelle que soit leur origine ethnique, soient traités de la même manière. Cette déclaration de politique intérieure, les Grandes Puissances ne l'ont pas signée comme Etats-créanciers : la France, l'Angleterre n'en tiraient aucun droit en tant que France ou Angleterre. Elles représentaient à ce moment la conscience juridique du monde, l'embryon de la Société des Nations.

Ne pouvant représenter les minorités, collectivités non-reconnues par le droit international, les Grandes Puissances étaient en quelque sorte mandataires de l'organisme auquel

---

(1) Hall : « (*International Law* », p. 407), justifie ainsi l'existence de la clause *rebus sic stantibus* : « Neither party to a contract can make its binding effect dependent at his will, upon conditions other than those contemplated at the moment when the contract was entered and on the other hand a contract ceases to be binding so soon as anything which formed an implied condition of its obligatory force at the time of its conclusion is essentially altered. »

devait incomber le soin de veiller à l'exécution de ces obligations et au maintien de la paix.

Or cet organisme comprend en dehors des Puissances signataires, un certain nombre d'Etats qui n'ont pas participé à ces traités. Néanmoins la nature spéciale des engagements et leur qualité de membres du Conseil leur confère le droit d'intervenir dans la protection des minorités.

Il résulte de tout cela que les traités de minorités ne répondent pas à la définition courante des traités.

Il y a une deuxième raison, plus importante à notre avis, et qui a trait à l'objet des traités. Sans doute, dans un traité ordinaire, les circonstances qui l'ont dicté, son objet, peuvent changer.

Mais dans les traités de minorités, quel est l'objet ? Il est double : accorder aux minorités l'égalité civile et politique et leur faciliter la conservation de leurs particularités ethniques.

Or l'existence d'une minorité, surtout si elle est nombreuse, consciente et organisée, est un fait permanent ; c'est un phénomène sociologique, qu'un Etat ne peut pas faire disparaître d'un trait de plume. Sans doute, une minorité peut disparaître peu à peu par la volonté de ses membres qui s'agrègent à la majorité sans conserver leurs particularités. Mais c'est un processus naturel dans la vie d'une nation, sans que l'Etat puisse le précipiter par une action unilatérale. Comment donc pourrait-on prétendre que le traité de minorités devenu sans objet, est caduc ? Logiquement cela ne se conçoit pas.

Un Etat peut violer ses engagements, il peut déclarer que le traité ne le lie plus. On l'obligera à s'y conformer ou on ne l'obligera pas. C'est une question de force, ce n'est plus du droit.

Un Etat ne pourrait donc pas invoquer la règle *rebus sic stantibus*, car il ne pourrait pas affirmer que le traité n'a plus d'objet, tant qu'une minorité manifeste une volonté différente de la sienne.

Les traités de minorités sont donc illimités quant à leur durée. Ils doivent subsister aussi longtemps que la situation d'une minorité dans un pays donné exige une protection internationale.

Même au cas où une modification des clauses serait nécessaire, l'article final de chaque traité spécifie la procédure à suivre, à l'exclusion de la clause *rebus sic stantibus*.

Leur permanence ressort aussi de la façon la plus claire de la lettre de M. Clemenceau ; « ... d'assurer dans la forme la plus durable et la plus solennelle la garantie de certains droits essentiels ». Cette idée, qui semble aller de soi, a cependant soulevé une discussion au sein du Conseil de la S. D. N.

Lors de la 37<sup>e</sup> session, M. de Mello Franco déclara le 9 décembre 1925, qu'à son avis, « ceux qui ont imaginé le système de la protection des minorités, ne pensaient pas créer au sein de certains Etats, une masse de population qui se considérerait toujours comme étrangère à l'égard de la nation ; ils désiraient au contraire, créer un statut juridique tel pour les membres de cette population, qu'il préparerait graduellement les conditions nécessaires pour la réalisation d'une unité nationale complète ». Cette thèse de M. de Mello Franco fut appuyée par M. Chamberlain (1).

Cette théorie ne pouvait être acceptée par les Etats dont les nationaux formaient des minorités à l'étranger, ni par les minorités elles-mêmes. Tout le système de la protection fut créé pour empêcher les Etats d'absorber les minorités, de les dénationaliser, et voilà que l'interprétation qu'on tentait d'en donner au Conseil, était un éloge déguisé de l'assimilation. En somme ce que les traités devaient prévenir, c'était simplement la dénationalisation forcée, les vieux procédés russes ou prussiens. Le mouvement nationalitaire aurait abouti à un mince résultat !

Les congrès des nationalités protestèrent aussitôt. Au 4<sup>e</sup> congrès, Léo Motzkin dit : « Nous accordons le droit à l'assimilation à tous ceux qui veulent s'assimiler, mais nous refusons d'y voir un devoir ». M. Wilfan fut encore plus catégorique. Il stigmatisa la mentalité du Conseil comme décelant une « incompréhension dans les milieux mêmes de la S. D. N. pour les devoirs de la Société ».

---

(1) « L'objet des traités de minorités et le but que poursuit le Conseil, sont d'assurer aux minorités le degré de protection et de justice, qui les mettra graduellement en mesure de se fondre dans la communauté nationale à laquelle elles appartiennent ».

« Les minorités peuvent objecter tout d'abord à la théorie de l'assimilation, son manque de clarté.

Il faut distinguer entre la communauté étatique, et la communauté nationale. La communauté étatique comprend tous les citoyens, la communauté nationale tous les membres d'une nation prise en tant qu'unité culturelle. Et nous demandons maintenant aux théoriciens de l'assimilation : Que nous demande-t-on ? De nous laisser absorber par la communauté étatique, ou de nous laisser absorber par une culture étrangère ? Nous demandons la clarté.

Nous sommes pour la première solution, mais nous sommes, — avec l'approbation de la conscience du monde civilisé — contre la deuxième solution ».

L'Allemagne prenant la défense des nombreuses minorités allemandes à l'étranger, protesta par l'organe de son ministre des Affaires étrangères, M. Stresemann, à la 54<sup>e</sup> session du Conseil, le 6 mars 1929. Le ministre allemand, relevant certaines déclarations faites au Conseil et qui pourraient faire croire qu'il s'agit d'un régime transitoire, devant mener finalement à la fusion de la minorité au sein de la population majoritaire, dit qu'« une telle théorie est contraire à l'idée clairement exprimée au moment de la création du système, qu'il s'agit là d'un régime durable et non d'un régime transitoire, destiné à apaiser certaines difficultés passagères ».

M. Chamberlain, dans sa réponse, fit comprendre qu'il s'était mal exprimé, qu'il ne s'agissait pas de faire disparaître les particularités des minorités, mais d'amener un tel état de choses, que l'appel au Conseil deviendrait de plus en plus rare, pour disparaître finalement. M. Briand se rallia à cette opinion.

Les adversaires de la protection des minorités ont invoqué quelquefois l'autorité de M. Fauchille, qui disait que les traités conclus sans fixation de durée, doivent être censés contenir une clause *rebus sic stantibus*. Mais il ne semble pas qu'on puisse appliquer cette idée ici, précisément à cause de la nature particulière des traités de minorités. Comme il ne s'agit pas là d'une prestation déterminée, mais de la consécration d'un régime continu, il était impossible d'y insérer un terme quelconque. En effet, comment aurait-on pu déterminer

à quel moment la protection des minorités deviendrait inutile ? D'autre part, les rédacteurs ont tenu compte des intérêts légitimes des Etats. L'article final de chaque traité spécifie dans quelles conditions on pourra le modifier. Alors, de deux choses l'une : ou bien cette procédure n'a aucune signification, ou bien elle a pour but d'empêcher les Etats de se dégager unilatéralement de leurs obligations.

Les jurisconsultes des pays intéressés se sont efforcés de détruire la force obligatoire des traités de minorités. Leurs théories se réduisent à deux principales : l'une qui enseigne que les traités sont incompatibles avec la souveraineté des Etats et par conséquent nuls, l'autre qui prétend que les traités, quoique valables actuellement, peuvent toujours être dénoncés en vertu de la clause *rebus sic stantibus*, ou en d'autres termes, en vertu de la souveraineté de l'Etat.

*Théorie de M. Weyr.* — La première théorie a été exposée notamment par le jurisconsulte tchécoslovaque, Frantisek Weyr (1). Il enseigne que l'article 1 du traité avec la Tchécoslovaquie (le même raisonnement peut s'appliquer à tous les autres Etats intéressés), est théoriquement impossible et pratiquement sans effet. Dans l'article 1, la Tchécoslovaquie s'engage à reconnaître les dispositions du traité comme lois fondamentales et aucune loi, aucun règlement, aucune action officielle ne doivent aller à l'encontre de ces dispositions.

Weyr fonde son raisonnement sur deux idées ; d'abord cette disposition est contraire à la souveraineté de l'ordre juridique tchécoslovaque. Or, si l'on abandonne le point de vue de la souveraineté de l'ordre juridique tchécoslovaque, on ne peut plus concevoir cet ordre comme un système de normes autonomes, indépendant de tout autre complexe de normes, et l'on est obligé de construire le droit international d'une façon — abstraction faite de l'état rudimentaire d'un véritable droit international au sein de la Société des Nations, — qui ne correspond pas à la réalité, et qui par conséquent est sans importance pratique.

Deuxièmement, il est impossible d'imaginer le sujet qui

---

(1) « System des tschechoslovakischen Staatsrechts », Brünn 1921.

créé les normes (le sujet souverain), comme lié par une obligation. L'organe qui crée la norme ne peut pas s'obliger à limiter ses fonctions. Cette impossibilité théorique mène à la non-importance pratique.

D'autre part, on ne peut représenter qu'un sujet de droit, une personne juridique et non un sujet normatif. Par conséquent, les représentants de la Tchécoslovaquie n'ont pu s'engager valablement à ce que l'organe législatif souverain (le Parlement) respecte le principe de l'article 1 du traité. L'engagement des représentants tchécoslovaques à Paris signifie seulement pour les membres du Parlement une obligation morale de ne pas voter une loi contraire.

La théorie de Weyr se base uniquement sur l'ancienne conception de la souveraineté absolue. Elle la dépasse même, puisque sous le couvert d'une terminologie un peu obscure, Weyr dénie à l'Etat toute faculté de s'engager. D'après lui, le traité des minorités est contraire à la souveraineté de la Tchécoslovaquie. Si l'on voulait aller jusqu'au bout de cette idée, il faudrait dire que la Tchécoslovaquie ne peut conclure aucun traité, car les traités ont précisément pour but de limiter, non pas la souveraineté des Etats (c'est en vertu de leur souveraineté que les Etats concluent des traités), mais leur liberté d'action. Il ne faut pas confondre ces deux notions, comme l'ont fait certains auteurs. La souveraineté n'est que la qualité de l'Etat, tandis que la puissance étatique, c'est l'ensemble des moyens par lesquels l'Etat manifeste sa souveraineté. Or l'Etat peut très bien renoncer à une ou plusieurs de ces manifestations, sans que sa souveraineté en soit diminuée.

La conception de Weyr mènerait non seulement à l'inexistence du droit international et à l'anarchie des relations interétatiques, mais même à l'intérieur, l'Etat-droit, l'Etat constitutionnel serait impossible, car le souverain ne saurait s'engager à l'égard de ses sujets à observer certaines règles juridiques. Personne ne songe aujourd'hui à tirer de telles conclusions de l'idée de souveraineté. Si l'on abandonne cette conception, le deuxième argument de Weyr tombe également.

Il prétend que l'organe qui crée les normes (le Parlement), ne peut pas se limiter dans sa fonction législative. Affirmation toute gratuite ; on ne voit pas pourquoi le Parlement

ne pourrait pas décider que son action s'exercera dans un certain sens seulement.

En fait, nombreux sont les traités qui limitent l'action législative des Chambres. Un traité de commerce oblige le Parlement à ne pas voter une loi préjudiciable aux marchandises étrangères, un traité d'établissement oblige le Parlement à excepter certaines catégories d'étrangers, des mesures applicables aux autres.

Les prérogatives du Parlement (car on ne peut pas parler de sa souveraineté ; le Parlement a une compétence, déterminée par la Constitution) sont respectées du fait qu'il autorise le chef de l'Etat à ratifier le traité. Mais cette ratification une fois opérée, les stipulations du traité deviennent obligatoires pour *tous* les organes de l'Etat, quels qu'ils soient (1).

C'est pourquoi Weyr ne peut pas non plus prétendre que les plénipotentiaires tchécoslovaques n'ont pu s'engager valablement, parce qu'on ne peut représenter qu'un sujet de droit. Sans doute le Parlement tchécoslovaque n'est pas un sujet de droit, mais les plénipotentiaires représentaient l'Etat tchécoslovaque, qui l'est sans aucun doute (2).

Ainsi donc, l'article 1 des traités ne constitue pas seulement une obligation morale pour les membres du Parlement de ne pas voter une loi contraire. D'abord en appliquant la théorie de Weyr, on ne comprend pas pourquoi il existerait même une obligation morale. Mais il s'agit là d'une obligation légale.

Il est inutile d'ajouter qu'en pratique, les Etats ne se sont pas fait faute de voter des lois contraires à l'esprit des traités de minorités (3). Mais, pour employer la terminologie de M. Kelsen, l'efficacité des traités n'influe en rien sur leur validité. Juridiquement, ils subsistent en entier.

*Théorie de M. Bouffal.* — Le jurisconsulte polonais, M. Bouffal a exposé sa théorie dans la *Revue Générale du Droit International* en 1928.

---

(1) Dans le même sens : Laun, Wintgens, Balogh.

(2) « Une puissance étatique sans droits et sans obligations envers l'étranger n'existe pas », Verdross, dans Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, vol. II, p. 604.

(3) Balogh, *op. cit.* p. 208.

L'auteur prétend que « rien n'empêche donc que le gouvernement polonais puisse — le moment propice se présentant — remettre au Conseil de la S. D. N. à laquelle les Principales Puissances Alliées et Associées ont confié la protection des minorités, et des traités minoritaires, une note déclarant qu'il se considère dorénavant libéré des dispositions du traité du 28 juin 1919 »,

Pour défendre sa thèse, l'auteur étudie la nature de la clause *rebus sic stantibus* et son influence sur les traités internationaux. Il arrive à la conclusion que « du point de vue des relations internationales telles qu'elles existent en réalité, il nous faut constater ce fait indiscutable : en ce qui touche les engagements du domaine du droit des gens, le maintien de l'ancien lien juridique entre contractants ou sa rupture dépend exclusivement et en dernier lieu de la décision prise unilatéralement par une des parties engagées ».

Cependant l'auteur reconnaît que l'article 19 du Pacte, en chargeant l'Assemblée d'inviter les membres à réviser les traités devenus inapplicables, interdit implicitement de rompre un traité par la volonté d'une seule partie. Mais, de l'avis de M. Bouffal, cette disposition s'applique aux seuls traités dont le maintien intéresse la paix mondiale. Dans tous les autres cas, c'est-à-dire partout où à la suite d'un grave changement survenu dans la situation générale, il s'agit d'adopter les dispositions du traité en question aux nouvelles conditions et aux nouvelles exigences de la vie internationale, mais où un danger pour la paix européenne n'est pas à redouter, ce n'est pas à la procédure indiquée par l'article 19 du Pacte, mais aux règles générales du droit international qu'il nous faudra revenir.

« Les traités sur les minorités ne comptent aucunement au rang de ceux qui pourraient mettre en danger la paix européenne. Et cela d'autant plus que l'abrogation des stipulations desdits traités en vertu d'une décision unilatérale et en citant à l'appui la clause *rebus sic stantibus* n'abolirait aucunement les droits politiques, la liberté personnelle, la propriété, ainsi que la tolérance religieuse et le principe d'égalité, garantis aux minorités par la Constitution polonaise du 17 mai 1921. »

Il est intéressant de noter de suite, que M. Bouffal admet que l'abrogation unilatérale d'un traité doit être motivée par un grave changement survenu dans la situation générale. Or dans son article, M. Bouffal n'indique aucune raison qui pourrait être interprétée comme un grave changement dans les circonstances. Dire que le gouvernement pourrait, le cas échéant, déclarer qu'il se considère libéré des obligations découlant du traité de minorités, c'est lui accorder un pouvoir de décision arbitraire, qui n'aurait même pas besoin d'attendre un changement des circonstances pour faire cette déclaration.

Nous avons déjà indiqué les raisons pour lesquelles il nous semble que la clause *rebus sic stantibus* ne puisse pas être invoquée dans le cas des traités de minorités.

Mais la théorie de M. Bouffal part au surplus de cette idée extrêmement contestable que le problème des minorités n'est pas de ceux qui risquent de compromettre la paix européenne.

Le raisonnement de M. Bouffal s'explique par le fait que l'opinion polonaise est hostile à l'idée de la protection internationale, mais il ne tient aucun compte des réalités ni de l'histoire.

On l'a répété maintes et maintes fois : les mouvements nationalistes et les mouvements irrédentistes sont un danger perpétuel de guerre.

Si l'on abrogeait les traités, la procédure quasi-judiciaire actuelle ferait place aux démarches diplomatiques, aux notes de protestation, aux représailles, à l'ancien système de l'intervention avec tous ses dangers et ses inconvénients. Il ne faut pas oublier que lorsqu'on parle des minorités, on parle d'une masse de 40 millions d'hommes, ayant pour la plupart leur presse, leurs organisations, leurs chefs. La paix du monde gagnerait-elle à ce retour au passé ? C'est douteux.

Il est vrai que les luttes du passé étaient surtout des revendications territoriales. Les peuples tendaient à s'organiser en Etats, alors qu'aujourd'hui les minorités demandent seulement le respect de leurs traditions et de leur culture dans le cadre de l'Etat étranger au point de vue ethnique. Mais cette distinction n'a qu'une valeur apparente. Dans la grande majorité des cas, les traités ont été signés, parce qu'il était impossible de réaliser intégralement le droit des peuples à

disposer d'eux-mêmes. Souvent aussi des territoires ont été attribués à des Etats au mépris de ce droit, pour des raisons stratégiques ou autres. Les traités faisaient fonction de calmants, appelés à apaiser les ressentiments de l'Etat amputé et de ses nationaux soumis à une domination étrangère. Dans tous les cas, on s'est efforcé de ne pas « rendre pire la condition des populations transférées. »

Si l'on abolissait les traités, ces Etats ne seraient-ils pas fondés à demander la révision de tout le statut territorial, et les populations, privées de toute protection, ne seraient-elles pas en droit de chercher un appui dans la mère-patrie ?

En présence de ces faits indéniables, M. Bouffal admet que les minorités ont besoin de garanties. Il les trouve dans la Constitution.

Nous avons déjà dit pourquoi les Constitutions ne nous paraissent pas actuellement une sauvegarde suffisante pour les minorités. En outre il faut remarquer que les droits énumérés par M. Bouffal sont identiques à ceux dont jouissent les citoyens de n'importe quel Etat homogène. Mais alors que deviendraient tous les droits dont jouissent les minorités en tant que minorités, le droit à la langue, le droit à l'école, le respect de certaines traditions ?

Ce serait le retour pur et simple à la théorie de l'assimilation, formellement condamnée par la Société des Nations.

En vérité, le problème des minorités intéresse grandement la paix mondiale, et la règle *rebus sic stantibus*, qu'on pourrait invoquer à la rigueur pour un traité ordinaire qui ne prévoit pas de procédure de dénonciation, ne peut s'appliquer aux traités de minorités.

La clause n'est qu'un principe général du droit international. Or l'article 12 du traité avec la Pologne énonce une règle particulière de droit international, applicable aux rapports de la Pologne avec le Conseil de la S. D. N. en matière de minorités. C'est un principe universellement admis, que dans leurs conventions, les Etats peuvent poser des normes dérogeant aux règles générales du droit international (1).

---

(1) Lawrence : *Traité de Droit International*, p. 109.  
Anzilotti : *Cours de Droit International*, p. 103.

## CHAPITRE II

### Analyse des dispositions des traités.

#### SECTION I

#### Droits Individuels.

Deux catégories de personnes bénéficient des dispositions des traités :

1° **Les habitants.** — L'article 2 du traité polonais, reproduit par tous les autres, parle des habitants en général. Il faut entendre par là les ressortissants, qu'ils appartiennent à la majorité de la population ou à une minorité, les étrangers et les heimatlos.

A toutes ces personnes « le Gouvernement polonais s'engage à accorder pleine et entière protection de leur vie et de leur liberté, sans distinction de naissance, de nationalité, de langage, de race ou de religion ». De plus « tous les habitants de (Pologne, etc.) auront droit au libre exercice, tant public que privé, de toute foi, religion ou croyance, dont la pratique ne sera pas incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs ».

Cette disposition ne nécessite pas de longs commentaires. C'est la reconnaissance absolue de la liberté religieuse. Il semble même qu'on aurait pu se dispenser de l'insérer dans le traité. La liberté de conscience, amorcée timidement dans le traité de Westphalie, proclamée par la suite dans toute une série de traités et de constitutions, paraît suffisamment ancrée aujourd'hui dans les mœurs. Le vieux principe *cujus regio, ejus religio*, n'a guère de partisans.

Cependant cette disposition peut avoir son utilité.

Ainsi d'après le droit autrichien, — resté en vigueur en Tchécoslovaquie pour autant qu'il n'a pas été abrogé par de nouvelles lois tchécoslovaques, — l'exercice privé du culte était permis à toute personne sans distinction ; le droit d'exercer publiquement le culte, au contraire, n'appartenait qu'aux

confessions reconnues par l'Etat et légalement organisées (1). Aujourd'hui, l'exercice tant privé que public du culte est garanti à tous les habitants, sans qu'une autorisation de l'Etat soit nécessaire. Celui-ci n'intervient que dans l'intérêt de l'ordre public et des bonnes mœurs. En Europe, seul, l'exercice de la religion musulmane, qui autorise la polygamie, peut donner lieu à une réglementation de la part de l'Etat. C'est pourquoi la réserve concernant l'ordre public et les bonnes mœurs manque dans le traité avec la Turquie.

Quant au premier alinéa de l'article 2, relatif au droit à la vie et à la liberté, il ne fait qu'énoncer les principes les plus élémentaires du droit public actuel. Un gouvernement qui ne saurait ou ne voudrait protéger la vie et la liberté de ses sujets ou des étrangers, se séparerait de ce fait de la communauté des Etats civilisés.

Le maintien de l'ordre et le respect des droits acquis est le premier devoir de tout gouvernement (2).

A ces droits fondamentaux, plusieurs jurisconsultes (3) croient devoir ajouter le droit à la propriété. Ainsi, les expropriations sans indemnité, les confiscations injustifiées, seraient interdites à l'égard des minorités et des étrangers.

« Le droit de propriété est le corollaire du droit à la liberté » (Balogh). On peut adopter cette façon de voir. Les traités garantissent à l'individu le droit à l'existence en général. Dans l'Etat actuel de la société, on ne conçoit pas l'existence sans un droit à posséder un patrimoine, à être propriétaire.

On peut ajouter encore que l'indemnité accordée en cas d'expropriation doit être raisonnable, qu'elle doit correspondre à la valeur commerciale du patrimoine exproprié. Le procédé ordinaire des gouvernements d'offrir une somme

---

(1) C'est seulement par une loi du 15 juillet 1912 que l'Autriche a reconnu la religion musulmane (rite hanéfite) avec quelques limitations concernant la polygamie, l'esclavage, le jus talionis (Hobza, questions de droit international concernant les religions, Cours de La Haye, 1924, vol. IV).

(2) Cette condition a déjà été reconnue nécessaire dans l'occupation d'un territoire colonial, par l'art. 35 de l'Acte général de la Conférence de Berlin de 1885. Combien plus forte est cette exigence lorsqu'il s'agit d'un Etat européen !

(3) Lord Finlay, Lapradelle, Balogh, Brunet.

globale, n'est pas conforme au principe de la protection des minorités, si la répartition fait apparaître une indemnité dérisoire.

On peut se demander pourquoi l'article 2 parle des habitants en général, alors que ni les citoyens appartenant à la majorité de la population, ni les étrangers ne peuvent invoquer en leur faveur ses dispositions. Peut-être a-t-on voulu indiquer par là le caractère élémentaire, évident, de ces dispositions.

**2° Les ressortissants.** — L'article 7 du traité avec la Pologne accorde aux ressortissants polonais un certain nombre de droits. Ici aussi, il faut remarquer que bien que l'article parle de ressortissants en général, ses dispositions ne jouent effectivement, c'est-à-dire ne sont placées sous la garantie du Conseil de la S. D. N. que pour autant qu'elles concernent des personnes appartenant à des minorités de race, de langue ou de religion.

L'alinéa 1 porte « tous les ressortissants polonais seront égaux devant la loi et jouiront des mêmes droits civils et politiques sans distinction de race, de langage ou de religion ».

L'alinéa 2 consacre particulièrement la liberté religieuse en édictant que « la différence de religion, de croyance ou de confession ne devra nuire à aucun ressortissant polonais en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, notamment pour l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries ».

La disposition qui garantit à tous les ressortissants une égalité juridique devant la loi, est la cheville ouvrière de tout le système de la protection des minorités. Elle a pour but, non pas, comme on l'a prétendu, d'en faire des citoyens privilégiés, mais au contraire de les placer sur le même plan que les autres citoyens, de faire disparaître les nombreuses incapacités qui frappaient autrefois certaines catégories de citoyens à cause de leur religion.

En Autriche, en Allemagne, on exigeait des Juifs la conversion au christianisme avant de les admettre aux fonctions publiques (Pratique très courante actuellement en Pologne, malgré l'article 7 du traité).

L'article 7 garantit également le droit d'exercer les différentes professions et industries. On se souvient qu'en Roumanie, l'accès de certaines carrières, le barreau, la pharmacie, etc., était fermé aux Juifs. C'est pour prévenir de telles iniquités, que cette disposition a été insérée. Cependant les gouvernements sont parvenus à tourner en partie cette disposition, en instaurant ou en tolérant le *numerus clausus*, qui exclut pratiquement un grand nombre de minoritaires de l'exercice des professions libérales.

Nous avons dit que l'article consacrant l'égalité civile et politique était la cheville ouvrière de tout le système de protection.

Mais c'en est également le point faible. D'une façon ou d'une autre, les gouvernements hostiles aux minorités parviennent à éluder les engagements pris.

Déjà lors de la rédaction du traité, on craignait de voir ses dispositions méconnues. C'est ce que prouve l'article 8, qui porte « que les ressortissants polonais, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties, en droit et *en fait* que les autres ressortissants polonais ».

Cet article, qui ne fait que reproduire l'idée contenue dans l'article 7, est en quelque sorte, un avertissement à l'adresse des Etats obligés.

Et cependant, cette égalité est restée la plupart du temps, théorique. « Cette égalité de droits... ne deviendra effective que si un esprit d'égalité inspire les lois de détail et les mesures administratives. Ce sont des règlements d'administration qui ont maintenu en Pologne la plupart des interdictions qui atteignent encore les Juifs.

« Tous les sujets, par exemple, ont un droit égal à exercer des fonctions publiques ; telle est la loi. Mais les fonctionnaires en fait sont recrutés par le concours ou au choix ; moyens administratifs contre lesquels ne peut exister aucun recours administratif (1). Que deviendra donc l'égalité, si les préjugés ferment de parti pris l'accès des carrières

---

(1) Si un recours contentieux n'existe pas devant un tribunal national, il est évident que théoriquement, on pourrait saisir la S. D. N. en cas d'une inégalité flagrante, et en vertu de l'article 1 du traité.

publiques à certains groupes ethniques ? Elle sera une simple égalité à la candidature. Des mesures générales d'ailleurs peuvent déjà restreindre l'égalité théorique ; l'exigence de la parfaite connaissance de la langue, d'autres exigences inconciliables avec la pratique d'une religion, etc. Le nombre des méthodes n'est pas limité (1). »

C'est avec raison que M. Duparc insiste sur le caractère théorique d'une telle égalité. Le seul progrès accompli, c'est qu'auparavant, ces mesures étaient parfaitement légales, alors qu'aujourd'hui, elles sont manifestement illégales, contraires à l'esprit et à la lettre des traités.

L'égalité de fait veut dire aussi que sont interdites les mesures générales en apparence, mais qui en réalité frappent des citoyens appartenant à une minorité :

Ainsi certaines réformes agraires où la loi, sans les mentionner, tendait en réalité à déposséder les populations minoritaires.(2)

C'est donc le but, la tendance de la loi qui importent, et non le fait qu'elle est applicable à tous les citoyens.

« Ce n'est pas la lettre des lois, mais leurs conséquences qu'il faut envisager. Les termes de la loi importent peu, car ils peuvent être savamment calculés, pour donner le change. Son apparence de généralité ne doit pas arrêter, car elle ne sera plus souvent qu'une habileté, destinée à masquer le véritable caractère de la mesure.(3) »

*La langue dans les relations privées.* — A côté de l'égalité devant la loi, l'article 7 prévoit pour chaque ressortissant la faculté d'employer une langue quelconque soit dans les relations privées ou de commerce, soit en matière de religion, de presse ou de publications de toute nature, soit dans les réunions publiques.

---

(1) Fouques-Duparc : *La Protection des Minorités*.

(2) Quelquefois les gouvernements ne dissimulent guère leurs intentions. Dans une publication semi-officielle sur la réforme agraire, M. Samuel, ministre letton de l'agriculture, n'a pas craint d'annoncer publiquement que le but de la réforme agraire était de juguler l'influence des éléments allogènes. (Cité dans Lapradelle : *Les réformes agraires et le Droit des Gens, Esprit International*, 1929, p. 446).

(3) Lapradelle : *Consultation devant le T. A. M., roumano-hongrois*, p. 21.

Ce droit est accordé à tous les ressortissants, qu'ils appartiennent à la majorité de la population ou à une minorité. Mais, tout comme pour l'article 2, seules les personnes appartenant à une minorité peuvent s'en prévaloir devant le Conseil de la S. D. N.

D'autre part, ce droit comprend toutes les langues et non seulement les langues parlées par les minorités. Mais il va de soi que la disposition n'a une portée pratique que pour autant qu'elle se rapporte aux langues minoritaires.

Ce droit au libre usage de la langue est un des plus précieux. De nos jours, pour déterminer l'appartenance à une nationalité, la notion de race est nettement insuffisante. Une race pure est un mythe. Il n'y a pas de peuple au monde qui n'ait subi au cours de son histoire, des mélanges volontaires ou forcés avec d'autres peuples. Ce n'est pas la race qui peut définir la nationalité.

La religion est également incapable de fournir un critère. De par leur nature, les religions tendent à l'universalité, elles peuvent être pratiquées par des nations très différentes. Les cas où la religion coïncide avec la nationalité sont extrêmement rares (Les Juifs en donnent le seul exemple important. Et encore, il faut en excepter les Juifs assimilés de l'Europe occidentale, qui eux, prétendent n'être qu'une secte religieuse).

Parmi les critères objectifs de la nationalité, c'est donc la langue qui joue le rôle prépondérant. Sans doute, dans la pratique moderne, le critère est d'ordre subjectif, c'est la volonté de l'individu.

Mais la déclaration de volonté elle-même a ses raisons psychologiques dans une communauté de culture, de traditions, d'histoire, qui se transmettent de génération en génération à l'aide de la langue.

On aperçoit facilement la puissance du lien que constitue entre les membres d'un groupe donné, la communauté du langage. Cette importance a valu à la langue d'être l'objet de la plupart des luttes livrées entre l'Etat et les nationalités (1).

---

(1) Landauer : « Das geltende jüdische Minderheitenrecht », p. 8, « Gerade im Sprachenkampf hat sich das ganze Existenzringen der Nationen innerhalb der Staaten geäußert. »

L'article 7 est venu consacrer les revendications des nationalités. Néanmoins cette liberté n'est pas absolue et cela se comprend. Le but de la protection des minorités étant de faire régner l'égalité parmi les citoyens, le libre usage de la langue sous ses différentes formes subit les mêmes limitations que la liberté de presse ou de réunion en général sur un territoire donné. En cas de censure militaire, par exemple, il est évident que la censure s'étend aussi bien à la presse minoritaire qu'aux publications de langue officielle.

La surveillance de la police dans l'intérêt de l'ordre peut s'exercer dans les réunions publiques, de même que la police a le droit de dissoudre les réunions lorsque l'ordre public l'exige.

C'est ce que prévoit l'article 128 de la Constitution tchécoslovaque, en disposant que « les citoyens tchécoslovaques peuvent, dans les limites fixées par les lois générales, employer librement une langue quelconque, soit dans les relations privées ou commerciales, soit en matière de religion, de presse ou de publications de toute sorte, soit dans les réunions publiques.

Ces dispositions ne font pas obstacle aux pouvoirs que les autorités publiques tiennent des lois en vigueur dans l'intérêt de l'ordre public, de la sûreté de l'Etat ou d'une bonne police ».

Il n'y aurait rien à dire contre ce droit de contrôle de l'Etat, s'il s'exerçait toujours dans les limites normales, tracées par les lois.

Mais il est à craindre que cette possibilité n'engendre des abus entre les mains d'un gouvernement hostile aux minorités. La pratique des dix dernières années n'a que trop justifié ces craintes.

Ainsi le libre usage d'une langue quelconque est garanti dans les relations commerciales ; cela comprend les enseignes des magasins, les en-tête des lettres commerciales, les circulaires, la comptabilité, etc. Or à Prague, le maire interdit les enseignes allemandes, sous prétexte que le caractère tchèque de la ville ne devait pas être compromis. En Yougoslavie, toutes les inscriptions publiques en une langue minoritaire sont interdites. En Roumanie, certaines munici-

palités violent indirectement les dispositions du traité en percevant des taxes spéciales pour les enseignes rédigées en une langue minoritaire (1).

Le traité garantit également le libre emploi d'une langue quelconque dans les réunions publiques. Or les théâtres de langue roumaine payent un impôt de 13 % sur les recettes, tandis que les théâtres de langue minoritaire payent 26 %. Il y a là un exemple flagrant de violation du principe d'égalité, qui ne peut même pas se justifier par des raisons d'ordre public (2).

La liberté de langue est garantie en matière de presse ; cela comprend évidemment les transports des journaux par la poste. L'article 105 de la Constitution polonaise garantit expressément la liberté de transport. Or voici comment procèdent les autorités polonaises en réalité :

« Les paysans du canton de Malo-Berestovitch (arrondissement de Grodno, Russie Blanche) ne reçoivent jamais le journal, *Le Fils de la Russie Blanche*, auquel ils sont abonnés. La poste, au lieu de leur faire tenir le journal, le remet au commissaire de police du canton qui le détruit (3) ».

*La langue minoritaire dans les relations officielles.* — Les traités ayant consacré le droit des minorités au libre emploi de leur langue, il était évident que la question de l'emploi de ces langues devant les organes de l'Etat se poserait également.

Avec l'instauration du régime de la protection, la conception de l'Etat comme moyen d'action d'un seul groupe, la majorité, se trouvait sérieusement atteinte. Les minorités supportant une part proportionnelle des charges, réclamaient

---

(1) Tous ces cas de violation des traités sont rapportés dans le livre de M. Balogh, que nous avons déjà cité, à la page 152.

(2) En ce qui concerne les théâtres roumains, toujours d'après M. Balogh, le tribunal administratif roumain a déclaré cette mesure illégale « une langue minoritaire ne pouvant être considérée comme une langue étrangère ». Le motif de cette décision, qui n'a d'ailleurs pas été acceptée sans réserve par la doctrine roumaine, (v. Negulesco : *Drept administrativ roman*, p. 145), n'est pas exact. Les traités parlent d'une « langue quelconque », et non d'une langue minoritaire. Quelle que soit la langue, du moment qu'elle est employée par un ressortissant, son usage est libre.

(3) René Martel : *La France et la Pologne*, p. 278, citant une interpellation au Parlement polonais du 28 juin 1924).

une reconnaissance égale de leurs particularités par l'Etat. Mais la réalisation du principe n'allait pas sans difficultés. Tant qu'il s'était agi de garantir à chaque individu sa liberté ou son égalité civile et politique, rien ne s'opposait à cette reconnaissance.

En somme, l'Etat devait simplement s'abstenir de mesures illégales, et observer une impartialité absolue à l'égard de tous ses sujets. Mais du moment qu'il fallait admettre une ou plusieurs langues minoritaires dans les rapports avec les organes de l'Etat, le problème se compliquait. Tout d'abord, chaque Etat avait établi une langue officielle, celle de la majorité, et l'admission dans la vie officielle de plusieurs langues pouvait menacer en apparence la solidité et l'unité de l'Etat (1). En tout cas elle risquait de provoquer un chaos dans les affaires publiques. Peu d'Etats ont pu parvenir, grâce aux conditions particulières de leur formation, à reconnaître plusieurs langues officielles tels que la Suisse ou la Finlande. Et d'ailleurs, comment résoudre le problème dans un pays comme la Pologne, où l'on parle, non pas deux, mais cinq ou six langues ? On aurait pu instituer une sorte de fédéralisme linguistique, si les minorités vivaient en masses compactes, dans des régions nettement délimitées. Mais ce n'est pas toujours le cas.

D'autre part, il était difficile de recruter des fonctionnaires, parlant plusieurs langues, et il était encore plus difficile de multiplier le nombre des fonctionnaires à cause de la multiplicité des idiomes.

En présence de ces difficultés réelles, les rédacteurs des traités ont dû restreindre l'emploi public des langues minoritaires. Alors que dans les relations privées et commerciales, l'emploi de toute langue est absolument libre, l'alinéa final de l'article 7 stipule que « des facilités appropriées seront

---

(1) Un savant aussi libéral que M. Bouglé, s'exprime de la façon suivante dans une Conférence faite à la Dotation Carnegie le 8 mars 1929 : « Il peut y avoir dans une même nation plusieurs langues, qui coexistent. Mais, si au-dessus de toutes ces langues il n'y a pas une langue commune, comment pourra-t-on s'entendre ? L'unité nationale sera sérieusement menacée, la vie nationale ralentie, arrêtée.

On comprend donc qu'il faut faire coexister le droit de la minorité et celui de la majorité ».

données aux ressortissants de ..... de langue autre que le ..... pour l'usage de leur langue, soit oralement, soit par écrit devant les tribunaux ».

Les tribunaux sont les gardiens traditionnels de la liberté, de la propriété et de l'honneur. Voilà pourquoi il a paru particulièrement opportun d'accorder aux justiciables toutes les garanties possibles, et de leur permettre d'engager et de poursuivre toute la procédure dans leur langue maternelle.

Un individu, croyaient les juristes, lésé par un acte de l'administration, pourrait recourir à un tribunal administratif (car il n'est pas douteux que les tribunaux administratifs rentrent dans la catégorie des tribunaux prévue par l'article 7), et serait ainsi protégé contre l'arbitraire administratif (1).

De plus, il faut songer que l'influence américaine était très grande au sein de la commission qui travaillait sur un projet américain. Or les Américains connaissent le contrôle des lois par les tribunaux. De leur avis, un individu, même lésé par une loi, pourrait trouver justice auprès des tribunaux.

Mais il reste néanmoins vrai que l'individu a plus souvent affaire à un employé des postes, des chemins de fer ou de police, qu'à un juge. La délégation italienne l'avait fait observer avec raison lors de la rédaction du traité avec la Yougoslavie.

Le précédent juridique de la disposition actuelle, l'article 19 de la constitution autrichienne de 1867, était bien plus large dans sa rédaction : « Die Gleichberechtigung aller landesüblichen Sprachen in Schule, Amt und öffentlichem Leben, wird vom Staate anerkannt », (l'Etat reconnaît l'égalité de toutes les langues habituelles à l'école, dans les administrations et dans la vie publique).

Cependant l'emploi de la langue minoritaire devant les tribunaux n'est pas limité à certaines régions où la minorité est particulièrement nombreuse. La disposition s'applique à tout le territoire de l'Etat.

---

(1) On ne voit pas pourquoi M. Balogh, op. cit. p. 160, limite l'exercice de ce droit aux tribunaux de 1<sup>re</sup> instance.

Par contre, Wintgens et Balogh, se basant sur les termes de l'article 7, « devant les tribunaux », se demandent si le jugement, lui aussi, doit être rédigé dans la langue de la minorité.

Il n'y a aucune raison pour interpréter l'article d'une manière aussi restrictive. Rédigé pour donner des garanties au justiciable, il doit remplir ce but, et il est évident que le jugement a au moins autant d'importance pour la partie, qu'un acte de procédure quelconque.

*Droit à la nationalité.* — Il est une condition nécessaire que doivent remplir toutes les personnes qui veulent jouir de l'égalité civile et politique, ou user librement de leur langue : c'est d'être ressortissants de l'Etat en question. Appartenir à une minorité de langue, de religion ou de race ne suffit pas. Les traités parlent ou de ressortissants appartenant à des minorités de langue, de race ou de religion, ou des minorités, terme qui comprend toutes les personnes se trouvant dans un des cas cités ci-haut. Cette limitation des effets des traités aux seuls ressortissants se conçoit fort bien. Le traitement des étrangers repose généralement sur la réciprocité, ou bien il est réglé par des traités spéciaux. D'autre part, les étrangers se trouvent toujours appartenir à une minorité, au moins à une minorité de langue. Leur accorder le droit de se prévaloir des dispositions des traités de minorités, c'est leur accorder un traitement privilégié, dont ne jouiraient pas les nationaux de l'Etat obligé dans les Etats qui n'ont pas signé de traité.

Les traités de minorités ont eu soin de déterminer quelles personnes seraient considérées comme ressortissants de l'Etat intéressé. A vrai dire, les traités de paix ont consacré quelques articles à cette question. Mais leurs dispositions, loin d'être complètes, ne sont pas placées sous la garantie de la S. D. N., garantie qui est d'une importance capitale pour les minorités.

Cette préoccupation de la part de la Conférence pourrait paraître étonnante. Le droit de déterminer la nationalité est un des attributs de la souveraineté des Etats : c'est à l'Etat de décider quels sont les individus qui feront partie de la communauté nationale.

Mais laisser aux Etats particuliers le soin de déterminer leurs nationaux, c'était ouvrir la porte à une série de conflits insolubles. Rien n'aurait empêché les nouveaux Etats, tout en recevant de larges accroissements territoriaux, d'exclure de leur nationalité des groupes ethniques différents, bien que fixés depuis longtemps sur ces territoires, et de réduire ainsi à néant toutes les garanties prévues par les traités.

Considérés comme étrangers, ces individus n'auraient droit à aucune protection internationale. L'exemple des Juifs roumains était trop récent pour ne pas mettre en garde les dirigeants de la Conférence contre une trop grande latitude laissée aux jeunes Etats.

Une deuxième considération politique inspirait les clauses relatives à la nationalité. Les remaniements territoriaux n'avaient pas pu s'opérer à la satisfaction de tout le monde. Un nombre souvent considérable d'individus détachés de leur mère-patrie était appelé à vivre sous une souveraineté étrangère. Double inconvénient pour les individus dont on violait les sentiments, et pour les Etats qui recevaient des apports allogènes, citoyens peu sûrs et foyers d'agitation. Aussi les traités s'efforcent-ils de concilier les intérêts contradictoires, en excluant certaines catégories d'individus de l'acquisition automatique de la nationalité, en faisant une très large part à l'option.

En général, la technique de la dénationalisation ne diffère pas beaucoup de celle suivie par les précédents traités de cession. C'est plutôt le fondement philosophique du changement de nationalité qui a varié sous l'influence des nouvelles idées.

Autrefois on avait l'habitude, en cas de cession de territoire, de conférer aux populations la nouvelle nationalité en bloc, sauf le droit d'option qui cependant, pour des raisons diverses, ne pouvait pas être exercé dans de nombreux cas (1) (Cfr. Kunz : *L'option de nationalité*, Cours de l'Académie de La Haye, 1930, III, p. 111-170.)

---

(1) Niboyet : La nationalité d'après les traités de Paix qui ont mis fin à la Grande-Guerre de 1914-18 (*Revue de Droit international et de Législation comparée*, 1921, p. 285).

Ceux-là même qui exerçaient ce droit ne pouvaient opter qu'en faveur de l'ancien souverain.

C'était une conséquence de la conception patrimoniale du droit du souverain sur son territoire. La population, considérée comme complément du territoire et sa principale source de richesse, passait au nouveau souverain, en vertu de la cession. (1)

Cette conception s'est perpétuée jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (Exactement jusqu'au traité de Paris de 1898, v. Schätzel: « Zeitschrift für Völkerrecht », 1922, vol. XII).

Dans les traités de paix de 1919-20, on s'est efforcé de résoudre la question conformément aux principes proclamés comme buts de guerre, de conclure « la paix sans annexion ». La question des cessions territoriales passe donc au second plan, ou plutôt elle est considérée comme complétant l'expression de volonté des populations. C'est le renversement du point de vue initial.

On ne considère plus la population en fonction du territoire, mais au contraire le territoire en fonction de la volonté de ses habitants. Cependant pour acquérir la nouvelle nationalité, la personne doit avoir des attaches réelles avec le territoire en question, le signe tangible étant le domicile. Aussi les traités excluent-ils de l'acquisition automatique de la nouvelle nationalité certains individus dont le domicile ne remonte pas à une date suffisamment éloignée.

D'autre part, — et c'est là une nouvelle idée qui tient compte du désir de l'individu de faire partie d'un certain Etat, — la naissance peut conférer la nouvelle nationalité *ipso facto*, lorsqu'elle a eu lieu dans certaines circonstances.

Ainsi les traités distinguent-ils deux catégories d'individus : Les individus dénationalisés de plein droit sauf la faculté pour eux de renoncer à la nouvelle nationalité, et les individus qui, en principe, conservent leur ancienne natio-

---

(1) Engeström : *Les changements de nationalité d'après les traités de paix*, p. 18 : « Il n'y a pas un seul traité avant 1919, qui n'ait pas considéré qu'à la suite d'une annexion, les habitants perdent leur ancienne nationalité accessoirement, par l'effet du lien qui les unit au territoire cédé. On a toujours pensé que ces individus étaient affectés dans leur allégeance politique uniquement à cause de la cession territoriale survenue. »

nalité et n'acquièrent la nouvelle que sur leur demande et avec l'autorisation de l'Etat cessionnaire.

**A. Les individus dénationalisés de plein droit. —**

**1° Le domicile.** — L'article 3 du traité avec la Pologne reconnaît comme ressortissants du nouvel Etat, tous les ressortissants de l'Etat ou des Etats cédants, domiciliés sur les territoires attribués à la Pologne, à la date de la mise en vigueur du traité.

Pour déterminer le domicile, il faudra se référer à la loi de chacun des Etats cédants. (1) Pour les anciens ressortissants autrichiens, on prendra en considération une notion particulière à l'ancienne monarchie austro-hongroise, l'indigénat. L'indigénat, sorte de nationalité communale, a ceci de caractéristique qu'il peut être parfaitement distinct du lieu de naissance ou du domicile. Les personnes possédant cet indigénat prennent la nationalité de l'Etat auquel échoit la commune, sans égard à la naissance ou au domicile (2).

**2° La naissance.** — L'article 4 des traités de minorités confère de plein droit la nouvelle nationalité aux ressortissants de l'Etat cédant nés sur lesdits territoires de parents y étant domiciliés, encore qu'à la date de la mise en vigueur du traité, elles n'y soient pas elles-mêmes domiciliées. Le traité présume que les personnes en question ont pu quitter la région où elles sont nées pour échapper aux persécutions de

---

(1) Dans une consultation écrite à la demande du comité des délégations juives, M. le Professeur de Lapradelle s'élève contre cette idée que pour déterminer le domicile des Juifs, anciens ressortissants russes, il y ait à consulter la loi russe. Nous ne voyons pas à quelle autre loi on aurait pu recourir. D'après l'éminent juriste, il faut consulter le droit international.

« La qualification de domicile dans les législations particulières peut être variable, mais en droit international le domicile est essentiellement le lien réel de l'homme au territoire par le fait de l'établissement principal ».

Il nous semble que ce qui varie surtout dans les législations particulières, c'est la manière de constater le domicile. Mais sa définition générale « lien réel de l'homme avec un territoire donné », se retrouve dans presque toutes les législations. D'autre part, le droit international, s'il définit le domicile, n'indique pas les moyens nécessaires pour le déterminer.

(2) Soubbotitch : *Les effets de la dissolution de l'Autriche-Hongrie sur la nationalité de ses ressortissants.*

l'Etat dont elles relevaient auparavant, et qu'il est juste de leur faciliter l'acquisition de la nationalité de l'Etat qui est présumé répondre à leurs désirs (C'est en vertu de cette idée que l'article 94 du traité de Versailles permet aux Polonais ressortissants allemands qui se trouvent en pays étranger, d'acquérir la nationalité polonaise sous certaines conditions).

Le domicile des parents sera déterminé en se référant à la loi qui régissait le territoire en question avant sa cession. Dans un avis consultatif célèbre (n° 7), la Cour Permanente de Justice Internationale a émis l'opinion que le domicile des parents était exigé uniquement, au moment de la naissance de l'individu.

**B. Les individus qui conservent en principe leur ancienne nationalité.** — L'article 3 du traité avec la Pologne, qui traite de l'acquisition de la nationalité par le fait du domicile, contient la réserve suivante : « ... mais sous réserve de toute disposition des traités de paix avec l'Allemagne ou l'Autriche, respectivement, relativement aux personnes domiciliées sur ce territoire postérieurement à une date déterminée ».

Avant la guerre, un procédé courant des Empires centraux consistait à établir, dans les régions habitées par des populations allogènes, des colons appartenant à la nation dominante, pour effacer peu à peu le caractère ethnique particulier de ces régions. La colonisation prussienne, organisée par les lois de 1886 et 1902 pour « lutter contre la polonisation de certaines régions de la Prusse orientale », est restée célèbre.

Ces nouveaux habitants, instruments d'une politique, étrangers par la race et par la langue aux populations indigènes, n'avaient que peu d'affinités avec les régions où on les établissait. Leur situation ressemblait un peu à celle des émigrants qui vont coloniser des pays exotiques. Aussi pouvait-on supposer facilement qu'au fond de leur cœur ils restaient attachés à l'ancien Etat et ne feraient que de piètres sujets du nouveau souverain.

L'article 94 du traité de Versailles, auquel se réfère l'article 3 du traité avec la Pologne, porte que les ressortis-

sants allemands, domiciliés sur le territoire faisant actuellement partie de la Pologne après le 1<sup>er</sup> janvier 1908, ne pourront acquérir la nationalité polonaise qu'avec une autorisation spéciale de l'Etat polonais.

Les articles 76 du traité de Saint-Germain et 62 du traité de Trianon refusent aux ressortissants autrichiens ou hongrois, domiciliés dans les territoires cédés à la Tchécoslovaquie et à la Yougoslavie, après le 1<sup>er</sup> janvier 1910, l'acquisition de plein droit de la nouvelle nationalité.

Enfin les articles 39 et 44 du traité de Neuilly fixent au 1<sup>er</sup> janvier 1913, la date minima de l'établissement du domicile par les ressortissants bulgares sur les territoires cédés à la Yougoslavie et à la Grèce.

**Renonciation à la nouvelle nationalité par les individus dénationalisés de plein droit. — 1<sup>o</sup> Option.** — L'option est un procédé courant et fort ancien dans la pratique internationale, au moyen duquel les individus affectés dans leur allégeance politique par une cession de territoire, peuvent revenir à leur ancienne nationalité en manifestant une volonté adéquate.

Dans les traités de paix de 1919-20, et dans les traités de minorités, l'option est une faculté accordée spécialement aux individus dénationalisés par le fait du domicile, en opposition à la renonciation proprement dite réservée aux individus dénationalisés par le fait de la naissance.

D'après l'article 3 du traité avec la Pologne, « les personnes ci-dessus visées, âgées de plus de 18 ans, auront la faculté, dans les conditions prévues par lesdits traités, d'opter pour toute autre nationalité qui leur serait ouverte. L'option du mari entraînera celle de la femme, et l'option des parents entraînera celle de leurs enfants, âgés de moins de 18 ans ».

Les conditions auxquelles fait allusion cet article, concernent le délai dans lequel l'option doit être exercée, et là où les nationalités pour lesquelles on peut opter.

L'article 91 du traité de Versailles fixe un délai de deux ans à partir de la mise en vigueur du traité de paix, pendant lequel les ressortissants polonais, réunissant les conditions ci-dessus, pourront opter pour la nationalité allemande.

(Traité de Neuilly et Lausanne 2 ans.) L'article 78 du traité de Saint-Germain permet aux personnes ayant acquis une nouvelle nationalité à la place de la nationalité autrichienne, d'opter dans le délai d'un an, pour la nationalité de l'Etat dans lequel elles avaient leur indigénat avant d'acquérir leur indigénat dans le territoire transféré.

Le même délai est prévu par le traité de Trianon.

Par contre, d'après l'article 80 du traité de Saint-Germain, qui est une concession de plus au principe des nationalités, les personnes ayant leur indigénat dans un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise, et qui y diffèrent de la majorité de la population par la race et la langue, pourront opter dans le délai de six mois pour l'Autriche, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, l'Etat serbe-croate-slovène ou la Tchécoslovaquie, selon que la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même langue et ayant la même race qu'elles.

Le changement de nationalité par l'effet de l'option entraîne en outre des conséquences matérielles. Les traités de paix et les traités de minorités spécifient que les personnes ayant exercé le droit d'option devront, dans les douze mois à partir de l'option, transporter leur domicile dans le territoire en faveur duquel elles auront opté (1). D'après le traité de Versailles, ces personnes *auront la faculté* de le faire.

Mais cette émigration pouvant entraîner la ruine matérielle des optants, ils pourront, en vertu des mêmes articles, conserver leurs biens immobiliers qu'ils possèdent sur le territoire de l'Etat qu'ils quittent. Au surplus ils pourront emporter tous leurs biens meubles de quelque nature qu'ils soient, et aucun droit de sortie ne pourra leur être imposé de ce fait.

Ces dernières dispositions constituent des adoucissements notables par rapport aux traités antérieurs. Bien qu'il n'y ait pas de principe général en matière d'option, souvent les optants étaient obligés de liquider leurs biens, avant d'émigrer. (Hall : « International Law », p. 687). C'est ce qui

---

(1) Exception faite pour les Italiens de Dalmatie et les Yougoslaves de Zara en vertu des conventions de Santa Margharita et de Rapallo.

explique les délais assez longs accordés aux optants par certains traités anciens (1).

D'autre part, autrefois l'émigration était un élément nécessaire de l'option. Pour être valable, le changement de nationalité devait être accompagné du départ. Aujourd'hui, l'option est valable par le seul fait de la déclaration. Le nouveau souverain peut simplement procéder à l'expulsion des optants, le délai de douze mois une fois passé (2).

2° *Renonciation proprement dite.* — Les personnes qui ont acquis la nouvelle nationalité en vertu de la naissance sur le territoire transféré, tout en n'y étant pas domiciliées au moment de la mise en vigueur du traité de minorités, pourront, en vertu de l'article du traité polonais, déclarer devant les autorités polonaises du pays de leur résidence qu'elles renoncent à leur nouvelle nationalité.

Ces personnes n'ont pas la faculté de choisir la nationalité du pays auquel elles se rattachent ethniquement. Elles reviennent nécessairement à leur ancienne nationalité.

Actuellement, l'étude des stipulations des traités relatives à l'acquisition de la nationalité ne présente qu'un intérêt rétrospectif. Devenus citoyens *ipso facto* et sans aucune formalité, la grande majorité des individus appartenant à des minorités se trouvent dans une situation bien définie à ce point de vue. D'autre part, les délais d'option sont expirés depuis longtemps. Aucune contestation n'est plus possible. Aussi les clauses de nationalité ne font pas à proprement parler partie du statut actuel des minorités, mais plutôt elles le conditionnent.

## SECTION II

### Droits culturels.

**Droit de fonder des établissements d'utilité publique.** — Les traités visent non seulement à la pleine reconnaissance des droits de l'homme et du citoyen, mais encore à la conservation de la culture nationale et des traditions particulières.

---

(1) Traités de Vienne de 1809, de Paris de 1814, de Vienne de 1864, six ans, traité de Frederickshamm de 1809 trois ans, etc.

(2) Kunz : op. cit., Cours de La Haye, 1930, III.

L'individu isolé, saisi par la force d'attraction des institutions de l'Etat, ne parviendrait pas à maintenir pendant longtemps l'attachement aux traditions de son groupe ethnique. Et il y serait d'autant plus entraîné que ses droits individuels seraient plus respectés, que l'accès de ces institutions lui serait plus ouvert.

Pour conserver la cohésion spirituelle, il était nécessaire de garantir aux minorités la possibilité d'un certain travail en commun. C'est la communauté des sentiments, des idées, des souvenirs et des espoirs, qui donne à une minorité sa conscience nationale. Le principal instrument de ce travail est l'école.

Mais l'école seule ne suffit pas. Elle n'embrasse qu'une partie de l'activité culturelle, et elle ne s'adresse qu'à une petite partie de la population.

Il faut donner aux adultes la possibilité de participer à l'œuvre commune. Il faut surtout que les malades, les orphelins, les pauvres, les chômeurs, puissent trouver un appui auprès des membres de la même nation sans s'exposer aux injustices et aux vexations à craindre dans les institutions de la majorité, et surtout qu'ils puissent y parler leur langue.

L'article 8 du traité avec la Pologne stipule qu'« ils (les ressortissants polonais) auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler à leurs frais des institutions, charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur langue et d'y exercer librement leur religion ».

Cette disposition accorde aux minorités un « droit égal », c'est-à-dire qu'elles pourront créer ces établissements pour autant que la loi le permet à tous les citoyens. Si par exemple, la loi interdisait l'ouverture des écoles privées ou confessionnelles, il s'ensuit logiquement que les minorités ne pourraient revendiquer ce droit en leur faveur (1).

---

(1) M. Balogh, op. cit., p. 138, se prononce pour un droit inconditionnel. Mais les termes précis de l'article 8 « droit égal » n'autorisent pas cette interprétation. Dans le même sens Wintgens, op. cit.

Par contre, Duparc, op. cit. p. 241, et Auerhahn, *die sprachlichen Minderheiten*, p. 81, sont de notre avis : « Es muss hier bemerkt werden, dass auch dann, wenn ein Staat die Errichtung von Privatschulen nicht zuliesse, darin keine Übertretung des erwähnten Absatzes zu erblicken ist ».

Une telle interdiction porterait évidemment préjudice à la minorité en question, car pour la population majoritaire il y aurait toujours des écoles publiques qui enseigneraient dans la même langue et dans le même esprit. La minorité, pour qui sa culture a autant d'importance que pour la majorité la sienne, serait privée de cet enseignement.

Cependant une interprétation contraire de l'article 8 créerait un privilège par rapport au reste des citoyens.

Les ressortissants appartenant à une minorité ont le droit de créer toutes sortes d'établissements : hôpitaux, orphelinsats, asiles, sociétés sportives, sociétés de conférences, bibliothèques, etc. Les termes très larges de l'article 8 laissent aux minorités toute latitude à ce point de vue.

Elles ont également le droit de contrôler ces établissements. Cela n'exclut pas le contrôle de l'Etat dans l'intérêt de l'ordre public et des bonnes mœurs. Mais le choix des manuels, l'esprit de l'enseignement, la fréquence des réunions, tout ce qui touche à l'administration interne de l'établissement, ne peut être influencé par les autorités publiques. C'est un domaine réservé que les auteurs allemands appellent « staatsfreie Zone ».

Etant donné que les programmes des écoles privées échappent au contrôle de l'Etat, ce dernier n'est pas obligé de reconnaître aux diplômes délivrés par ces établissements, une valeur officielle.

Cependant, dans de nombreux pays, la législation interne reconnaît le caractère authentique de ces diplômes, lorsque les programmes des écoles minoritaires sont identiques à ceux des écoles d'Etat.

Ce droit de fonder et de diriger des établissements, est-ce un droit individuel ou un droit collectif ? Certains auteurs, comme Wintgens, l'ont rangé parmi les droits collectifs. Il nous semble que c'est une erreur. Il est évident qu'une école ou un hôpital s'adressent à une pluralité d'individus. Mais à notre point de vue, il s'agit de savoir si un seul individu appartenant à une minorité peut exercer ce droit, ou si pour créer ces institutions, il faut recourir à la minorité organisée et représentée par des mandataires. La première solution ne fait pas de doute. Plusieurs personnes

peuvent d'ailleurs s'unir dans un même but. Mais elles forment une personne morale de droit commun, qui exerce un droit individuel.

Cela résulte également des termes de l'article 8, qui parle de « ressortissants appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue », alors que l'alinéa 2 de l'article suivant, relatif aux subventions, parle de « minorités » tout court.

Un droit collectif est celui qui ne peut être exercé que par le représentant qualifié d'un groupe d'individus reconnu par le droit public.

**Ecoles publiques avec langue d'enseignement de la minorité.** — Nous avons déjà eu l'occasion de souligner l'importance de l'école dans la conservation de l'unité spirituelle. A la fois, gardienne et créatrice de la culture, elle la transmet de génération en génération.

L'article 9 du traité avec la Pologne, qui organise le régime scolaire des minorités, est pour cette raison un des plus importants, car il rompt avec cette idée que l'action de l'Etat doit être essentiellement unificatrice, dirigée dans un même sens, que le but étatique se confond avec celui de la majorité.

C'est sur ce point particulier qu'on peut juger la discrimination qui s'est faite entre l'idée de l'Etat et celle de la nation. L'Etat, ordre normatif d'un territoire, peut grouper les catégories les plus diverses de nationalités, sans sortir pour cela de son rôle.

L'article 9 stipule qu'« en matière d'enseignement public, le gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires (1), l'instruction sera donnée dans leur propre langue aux enfants de ces ressortissants polonais.

Cette stipulation n'empêchera pas le gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans lesdites écoles. »

---

(1) Le traité avec la Tchécoslovaquie parle de l'enseignement en général.

L'obligation ne s'étend pas au delà des écoles primaires. L'enseignement secondaire, supérieur, technique et artistique est donné dans la langue officielle ou dans des établissements privés.

On peut se demander du reste si la culture nationale d'une minorité est sauvegardée par le fait que des enfants de 6 à 10 ans apprennent à lire et à écrire dans leur langue.

Le texte de l'article contient quelques obscurités dont les interprétations différentes ont soulevé de vives discussions entre les minorités et leurs gouvernements respectifs.

Tout d'abord l'Etat s'oblige à accorder ces facilités dans « les villes et districts ». Quel est le sens du terme « district » ? Faut-il entendre par là une circonscription administrative telle que l'a connue la Révolution française, et correspondant à l'arrondissement actuel ?

De nombreux pays ne connaissent pas cette subdivision.

Par ailleurs, il est impossible de juger des besoins scolaires d'une population d'après son chiffre dans un district. Cela se comprendrait pour l'emploi de la langue devant les tribunaux, car il n'y a généralement qu'un tribunal par circonscription administrative, alors qu'une école primaire se trouve en principe dans chaque commune.

De plus il peut arriver que la population minoritaire ne constitue pas une proportion considérable dans un « district », alors qu'elle forme la majorité dans une circonscription plus restreinte ou dans une commune.

Aussi quelques auteurs ont-ils vu dans le district, la commune rurale par opposition à la ville (1).

Mais alors on peut se demander pourquoi les auteurs n'ont pas employé le terme si courant de commune, au lieu de choisir un mot qui en français du moins, a un sens un peu vieilli.

Il faut songer aussi que la commission travaillait sur un projet américain, et qu'en anglais le mot « district » signifie circonscription administrative. Quoi qu'il en soit, ce terme n'a jamais été synonyme de commune.

---

(1) Braunias, *Minderheitenschutz und Schulwesen*, Zeitschrift für öffentliches Recht, 1926, Kierski: *Les droits de la minorité allemande en Pologne*, Posen 1923.

A notre avis, district, pris dans son sens général, désigne la plus petite circonscription administrative supérieure à la commune (2). (Correspondant par conséquent au canton français.)

L'obligation de l'Etat n'existe d'autre part que là où la minorité forme une « proportion considérable » des habitants.

Quand peut-on dire qu'il y a proportion considérable ? Les traités sont muets à ce sujet, et pour donner à cette disposition une valeur pratique, on dut recourir à des rapprochements avec différentes lois sur l'enseignement.

Dans les milieux minoritaires [eux-mêmes, il s'est formé une opinion que 20 % des habitants appartenant à une minorité constituaient une « proportion considérable ». Il est difficile de dire d'où vient cette idée. M. Braunias suppose que c'est peut-être la loi tchécoslovaque du 29 février 1920 sur les langues, qui en est le point de départ. Mais cette loi ne mentionne pas les écoles.

Et puis il est clair que le pourcentage global d'une population ne donne aucune indication quant à ses besoins scolaires.

La natalité varie d'un peuple à un autre, et alors qu'en Autriche, les enfants de 5 à 14 ans formaient en 1910 26,7 0/0 de la population, soit 1 enfant par 148 habitants à la même époque, en France, les enfants ne formaient que 17 0/0 de la population, soit 1 enfant par 235 habitants.

L'article 59 de la loi autrichienne du 14 mai 1869 décidait qu'il y aurait une école dans toute commune où il y aurait au moins 40 enfants de l'âge voulu, et devant fréquenter une école éloignée d'au moins 4 km.

Ce chiffre de 40 enfants a été reproduit par la plupart des traités bilatéraux et des lois internes (Convention germano-polonaise de 1922 : 40 enfants ; traité polono-dantzickois du 24 décembre 1921 : 40 enfants ; traité de Brünn du 7 juin 1920 : 42 enfants ; lois internes, Pologne : 40 enfants ; Tchécoslovaquie : 40 enfants ; Hongrie : 40 enfants ; Autriche : 40 enfants).

---

(2) Dans ce sens, Balogh, *op. cit.*, p. 126.

On peut donc admettre que le nombre de 40 enfants est nécessaire pour que les parents puissent réclamer une école minoritaire aux termes de l'article 9. Au cas où ce nombre ne pourrait pas être atteint, une classe parallèle, annexée à l'école publique, donnerait le même enseignement dans la langue de la minorité.

Les traités parlent en outre de « facilités appropriées ». En quoi doivent-elles consister ? Tous les auteurs sont d'accord là-dessus ; la langue minoritaire ne doit pas être seulement une matière, mais tout l'enseignement doit être donné dans cette langue.

Autrement on ne comprendrait pas la disposition finale de l'alinéa 4 de l'article 9 : « Cette stipulation n'empêchera pas le Gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans lesdites écoles. »

Enfin, en Pologne, les dispositions de l'article 9 ne s'appliquent aux minorités allemandes que dans les parties de la Pologne qui étaient territoire allemand au 1<sup>er</sup> août 1914.

**Participation proportionnelle au budget.** — Aux termes de l'alinéa 2 de l'article 9 du traité avec la Pologne : « Dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes qui pourraient être attribuées sur les fonds publics, par le budget de l'Etat, les budgets municipaux ou autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité ».

Les minorités se verront assurer une part équitable, c'est-à-dire proportionnelle au nombre des habitants. La destination de ces sommes est prévue d'avance ; seuls les établissements d'éducation, ceux servant à l'exercice du culte, et les établissements charitables ont droit à une subvention. Les œuvres sociales qui ne présentent pas ces caractères, sont exclues, quand même les budgets énumérés ci-haut leur consacraient certaines sommes.

D'autre part, seules les sommes provenant de fonds publics, sont soumises à ce partage obligatoire. Si par exemple un particulier légua à une ville une certaine somme pour être

employée dans un but d'éducation ou de charité, les minorités ne pourraient réclamer une quote-part.

Il n'y a là d'ailleurs aucune obligation pour les pouvoirs publics.

Les minorités ne peuvent réclamer leur part que si l'Etat, la commune, etc, allouent des subventions à des groupements poursuivant les buts mentionnés dans l'article 9. (1). Quelques auteurs ont cru à tort voir dans cette disposition une obligation devant être exécutée non sur les sommes accordées aux groupements libres, mais sur la totalité des sommes inscrites dans les budgets respectifs (2).

Cette interprétation est contraire au texte, qui dit bien « pourraient être attribuées ».

L'article 8 du traité dit expressément que les minorités doivent entretenir ces institutions à leurs frais. Il ne peut donc pas être question d'une participation obligatoire des fonds publics dans tous les cas. Il faut interpréter l'article 9 à la lumière de l'alinéa 4 de l'article 8, et y voir une nouvelle consécration du principe de l'égalité de fait. Les institutions privées de la minorité ne doivent pas être en état d'infériorité vis-à-vis des institutions similaires de la majorité.

Une difficulté se présente dans la réalisation de cet article. Il crée incontestablement un droit collectif, peut-être le seul droit collectif. (3).

La participation aux fonds publics n'est pas accordée à chaque ressortissant appartenant à une minorité, ce qui eût été un non-sens, mais à la minorité en tant que groupement national, ou à ses subdivisions locales.

Il faut donc de toute nécessité que quelqu'un représente la minorité aux yeux des pouvoirs publics. Or dans la plupart

---

(1) Mandelstamm, *Protection des Minorités*, 1931, p. 126, parle d'un droit hypothétique.

(2) Balogh, *op cit.*, p. 163 et 164, où il parle d'un droit obligatoire.

(3) Cela résulte non seulement de la nature de la subvention, mais même des termes de l'article, qui parle de « minorités », alors que dans tous les autres articles il est question de « ressortissants appartenant à des minorités ». L'explication de M. Mandelstamm (*Cours de la Haye*, 1923), d'après laquelle cette expression a été insérée par erreur ou à la suite d'une simple inadvertance ou encore comme abréviation pour le terme « personnes ou institutions minoritaires », n'est pas sérieuse, puisque l'alinéa suivant parle de « ressortissants polonais de langue allemande ».

des Etats liés par des engagements internationaux, les minorités ne sont pas reconnues comme personnes de droit public.

L'article 10 du traité polonais parle de comités scolaires juifs désignés « sur place », qui devront assurer la répartition des sommes allouées aux écoles juives sous le contrôle de l'Etat. Mais cette disposition, très particulière, ne résout pas la question. L'article 41 du traité de Lausanne dit bien aussi que les sommes allouées seront versées aux représentants qualifiés des établissements et institutions intéressés, mais dans aucun traité on ne rencontre une disposition générale à ce sujet.

Force est donc d'admettre qu'une association de droit commun pourra se charger de cette tâche. Autrement, l'article 9 risque de rester lettre morte (1).

Bien qu'il s'agisse là d'un droit collectif, il est exagéré de vouloir en déduire la personnalité morale (et même internationale, cette reconnaissance ayant eu lieu dans un acte international), des minorités, comme l'ont tenté certains auteurs (2).

Cette disposition n'est reproduite dans aucun traité, et l'on ne conçoit pas que seule la minorité juive de Pologne ait obtenu sa reconnaissance.

---

(1) Dans ce sens Wintgens. *op. cit.*, p. 262.

(2) Landauer, *op. cit.*, p. 1. Wintgens. p. 270, fait observer qu'il n'est pas logiquement concevable, que les minorités deviennent sujets de droit international dans un Etat et non dans les autres.

---

## CHAPITRE III

### **Dispositions intéressant certaines minorités seulement.**

A côté des normes générales, concernant toutes les minorités dans tous les Etats intéressés, les traités contiennent un certain nombre de dispositions applicables à quelques-unes d'entre elles seulement.

Les rédacteurs ont dû tenir compte de particularités locales, et il a paru inopportun d'enfermer les besoins d'une collectivité vivante dans le schéma abstrait d'une réglementation uniforme.

Selon que la minorité est religieuse ou linguistique, elle insiste sur la garantie de tel ou tel droit.

Aussi les traités contiennent-ils des clauses obligeant l'Etat, soit à respecter certaines pratiques religieuses (repos hebdomadaire), soit à insérer dans sa législation certaines dispositions de droit ecclésiastique (statut personnel des musulmans), soit à accorder à certaines minorités une autonomie partielle en raison de leur formation historique (Saxons de Transylvanie, Valaques du Pinde, etc.)

On peut ranger aussi parmi ces clauses intéressant certaines minorités seulement, l'article 7 du traité avec la Roumanie, par lequel cet Etat reconnaît comme ressortissants roumains de plein droit et sans aucune formalité, les juifs habitant tous les territoires de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité.

**Repos hebdomadaire.** — Le droit, pour les ressortissants d'un Etat appartenant à une minorité de religion, d'observer le repos hebdomadaire, découle implicitement de l'article 2 des traités, qui proclame le droit de libre exercice privé et public de toute religion.

Cependant l'Etat pouvait imposer aux minorités certaines activités incompatibles avec le respect de cette prescription religieuse, ou les priver de certains avantages pour la même raison.

C'est pour empêcher cette immixtion abusive de l'Etat dans l'exercice de la religion, que deux traités, l'article 11 du traité avec la Pologne et l'article 10 du traité avec la Grèce, stipulent que « les Juifs ne seront pas astreints à accomplir des actes quelconques constituant une violation de leur Sabbat, et ne devront être frappés d'aucune incapacité, s'ils refusent de se rendre devant les tribunaux ou d'accomplir des actes légaux le jour du Sabbat ».

Dans sa rédaction primitive, cette clause reconnaissait aux Juifs un droit illimité au repos hebdomadaire. Sur les observations de la délégation polonaise, on y inscrivit cette réserve, d'ailleurs tout à fait conforme à l'esprit de l'article 2 : « Toutefois cette disposition ne dispensera pas les Juifs des obligations imposées à tous les ressortissants (polonais ou grecs) en vue des nécessités du service militaire, de la défense nationale ou du maintien de l'ordre public ».

En outre « La Pologne déclare son intention de s'abstenir de prescrire ou d'autoriser des élections soit générales, soit locales, qui auraient lieu un samedi ; aucune inscription électorale ou autre ne devra obligatoirement se faire un samedi ».

La Grèce n'est pas soumise à la même obligation. De plus l'article 10 ne doit s'appliquer que « dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants grecs de religion juive. »

L'article 9 de la déclaration lithuanienne du 12 mai 1922 et l'article 71 de la Convention de 1922 sur la Haute-Silésie, contiennent des dispositions semblables.

L'article 43 du Traité de Lausanne a une application beaucoup plus large. Il concerne non seulement les Juifs, mais tous « les ressortissants turcs appartenant aux minorités non-musulmanes. » Il n'y est pas seulement question de repos hebdomadaire ou de violation du Sabbat, mais de toute « violation de leur foi ou de leurs pratiques religieuses. »

Il est juste de noter en passant que les traités ne garantissent pas le repos du vendredi aux minorités musulmanes.

**Réglementation du statut personnel.** — Ces dispositions concernent uniquement les minorités musulmanes en Europe et les minorités non-musulmanes en Turquie.

Dans les Etats chrétiens des Balkans, les musulmans forment non seulement une minorité de race ou de religion, mais en quelque sorte une minorité de civilisation. Leurs coutumes et en particulier leurs conceptions juridiques relatives à la polygamie, aux successions, à la condition de la femme, au divorce, inspirées toutes du Koran, sont en opposition très nette avec ce qu'on pourrait appeler la moyenne juridique de l'Europe.

Aussi l'article 14 du traité avec la Grèce, l'article 10 du traité avec la Yougoslavie, et les articles 2 et 3 de la déclaration albanaise garantissent-ils aux musulmans le droit de régler les questions du droit de famille et du statut personnel, conformément aux usages musulmans.

Le même droit est garanti aux minorités non-musulmanes en Turquie par l'article 42 du traité de Lausanne. Mais cette disposition a beaucoup perdu de son importance depuis que la Turquie a adopté le Code civil suisse.

**Autonomie.** — L'autonomie apparaît aujourd'hui comme la réalisation la plus complète des revendications minoritaires.

Elle suppose, en effet, d'une part la reconnaissance de la minorité comme personne morale de droit public, et d'autre part la délégation par l'Etat aux mandataires de la minorité, de certaines compétences, propres à assurer la réalisation des buts culturels qu'elle se propose.

Comme le fait observer M. Duparc, le juge, l'administrateur, le professeur, n'accompliront convenablement leur mission que s'ils possèdent la confiance des minorités, et ils ne posséderont leur confiance que si celles-ci sont libres de les choisir ».

En mentionnant le juge et l'administrateur, M. Duparc a surtout en vue l'autonomie territoriale. En effet, dans ce cas, l'Etat délègue aux autorités élues de la région autonome, certaines de ses attributions administratives.

Un autre système, dit du cadastre et préconisé par

Bernatzik en 1940, consiste à considérer la population minoritaire, disséminée sur le territoire d'un Etat, comme formant un tout et à l'inscrire sur des registres des nationalités.

Ce système a été employé dans certaines législations internes, tandis que les traités de minorités consacrent l'autonomie territoriale.

En général, l'idée d'autonomie ne jouissait pas d'une grande faveur dans les milieux de la Conférence. Non seulement les jeunes Etats s'y opposaient au nom de leur unité nationale, mais les Grandes Puissances elles-mêmes, pénétrées des idées de la Révolution française, se méfiaient de ce morcellement de la souveraineté nationale, de ce fédéralisme mitigé (1). Elles paraphrasaient, en les transposant sur le plan moderne, les paroles du comte de Clermont-Tonnerre à la Constituante, lors de la discussion sur l'émancipation des Juifs : « Aux Juifs en tant qu'individus, nous accordons tous les droits, aux Juifs en tant que nation, nous refusons tout » (2).

Les sources internationales de l'autonomie se trouvent dans les traités de minorités et dans certaines conventions postérieures aux traités.

Certaines législations, qu'on étudiera dans la partie suivante, ont également organisé les minorités de certains Etats en personnes autonomes.

A. — **Traités de minorités.** — 1° *Sur l'autonomie scolaire des Juifs en Pologne* (article 10 du traité), v. p. 117.

2° *Territoire des Ruthènes* (articles 10-13 du traité avec la Tchécoslovaquie).

---

(1) On se souvient de l'attitude de la France dans la question de Macédoine.

(2) « L'idée dominante se dégageant de l'analyse juridique des traités est celle-ci : la communauté internationale n'entend nullement protéger les minorités en tant que nationales, dresser le principe des nationalités contre l'Etat. Ce qu'elle veut, c'est garantir la langue, la religion, la race des individus contre l'oppression de l'Etat, parce que l'Etat a une tendance naturelle à confondre ses intérêts avec ceux de la majorité, du groupe historique ou ethnique dominant. ». Krstitch, op. cit. p. 258.

C'est l'exemple le plus marquant d'une autonomie territoriale. La reconnaissance des Ruthènes en tant que peuple distinct, résulte non seulement des articles ci-haut, mais encore de l'alinéa 5 du Préambule du traité «.... que le peuple ruthène au sud des Carpathes a adhéré à cette union ».

L'article 10 prévoit la plus large autonomie compatible avec l'unité de l'Etat tchécoslovaque.

Le territoire des Ruthènes sera doté d'une diète autonome (article 11). La compétence de cette diète s'exercera en matière de langue, d'instruction, de religion, d'administration locale et de tout ce que les lois tchécoslovaques lui attribueront.

Le gouverneur du territoire sera nommé par le Président de la République tchécoslovaque et sera responsable devant la diète. Les fonctionnaires seront choisis autant que possible parmi les habitants du territoire (art. 12).

Le territoire aura une représentation équitable au Parlement tchécoslovaque. Toutefois, ses députés ne jouiront pas du droit de vote dans la Diète tchécoslovaque en toutes matières législatives du même ordre que celles attribuées à la Diète ruthène (art. 13).

On peut s'étonner justement de trouver une autonomie aussi étendue dans un traité de minorités, étant donné la réserve observée par la Commission des Nouveaux Etats en cette matière.

Mais on comprend mieux, si l'on veut se souvenir que la Commission n'a fait que suivre presque textuellement les propositions de M. Benès (v. p. 23).

3° *Saxons et Szecklers de Transylvanie.* — L'article 11 du traité avec la Roumanie reconnaît l'autonomie locale des communautés des Szecklers et des Saxons en matière scolaire et religieuse.

Ici le traité ne fait que consacrer un état de fait qui dure depuis le Moyen-Age, car le premier établissement des Saxons en Transylvanie date de 1147 ou 1149.

Ces colonies jouissaient d'une grande autonomie locale, elles élisaient leurs magistrats et une Assemblée, qui siégeait à Sibiu jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle.

Aujourd'hui, les seuls intérêts particuliers des Saxons

touchent à la religion (ils sont protestants), et à l'école (l'école saxonne est d'ailleurs uniquement protestante).

La loi roumaine du 19 février 1925 sur l'enseignement privé, a tenu compte de l'article 44 du traité (1).

4° *Les Moines du Mont-Athos.* — L'article 43 du traité avec la Grèce reconnaît aux moines du Mont-Athos, les mêmes droits et libertés que ceux consacrés dans l'art. 62 du traité de Berlin.

5° *Les valaques du Pinde.* — L'article 42 du même traité accorde l'autonomie en matière scolaire, de religion et de charité aux Valaques du Pinde.

**B. — Sources internationales autres que les traités de minorités.** — 1° *Autonomie des îles d'Aland.* — L'autonomie de l'archipel d'Aland découle du traité entre la Suède et la Finlande du 27 juin 1921.

Ce traité, qui termine un conflit célèbre, est placé sous la garantie de la Société des Nations.

L'article 1<sup>er</sup> porte que la Finlande, résolue à assurer et à garantir à la population des îles d'Aland la préservation de sa langue, de sa culture, et de ses traditions locales suédoises, s'engage à introduire à bref délai dans la loi d'autonomie des îles du 7 mai 1920, les garanties ci-dessous :

Le Landsting et les communes d'Aland ne seront en aucun cas obligés d'entretenir ou de subventionner d'autres écoles que celles où la langue d'enseignement est le suédois. Dans les établissements de l'Etat, l'enseignement se fera en suédois (art. 2).

Sans le consentement de la commune intéressée, la langue finnoise ne peut être enseignée dans les écoles primaires entretenues ou subventionnées par l'Etat ou par la commune.

L'article 3 porte que les habitants d'Aland ou la commune intéressée ont un droit de priorité sur tout immeuble à vendre, à l'encontre des étrangers.

Les immigrants finnois dans l'Archipel n'ont pas le droit de

---

(1) Wintgens, op. cit. p. 271, prétend que cette réglementation n'a pas encore été faite.

vote communal ou provincial, s'ils n'ont pas eu auparavant cinq ans de domicile légal (art. 4).

Le gouverneur des îles est nommé par le Président de la République finlandaise avec l'agrément du Landsting. Si un accord ne peut se faire sur un nom, le Landsting présente au Président une liste de cinq noms sur laquelle celui-ci choisit.

2° *Autonomie du territoire de Memel.* — La Convention du 8 mai 1924 qui termina le conflit entre les Principales Puissances Alliées et Associées et la Lithuanie au sujet de Memel, ressemble au point de vue formel à un traité de minorités, tant par le nombre des Puissances signataires que par la garantie de la Société des Nations.

La Convention prévoit pour le territoire de Memel une autonomie législative, judiciaire, administrative et financière.

Le Président de la République lithuanienne nomme un gouverneur (art. 2), celui-ci nomme un Président du Directoire et ce dernier nomme un Directoire, composé de 4 membres, tous citoyens de Memel.

D'autre part, il existe une Chambre de Représentants dont le Président du Directoire doit posséder la confiance.

L'initiative des lois appartient au Directoire et à la Chambre.

L'article 26 met en vigueur sur le territoire de Memel la déclaration lithuanienne du 12 mai 1922 relative à la protection des minorités, à l'exception du paragraphe 4 de l'article 4 relatif à l'emploi des langues minoritaires devant les tribunaux.

La question des langues est réglée par l'article 27 qui déclare le lithuanien et l'allemand, langues officielles.

La procédure de garantie comporte une légère modification par rapport aux autres traités. Tout membre du Conseil a le droit de signaler au Conseil toute infraction aux stipulations, et non pas aussi tout danger d'infraction. La raison de cette modification n'est pas très claire. Peut-être a-t-on voulu réduire au minimum l'intervention de la S. D. N., la conclusion de la Convention ayant été très laborieuse.

---

## CHAPITRE IV

### Devoirs des Minorités

Les traités sont muets au sujet des devoirs des minorités et cela se comprend facilement. Les minorités étant en même temps ressortissantes des Etats engagés envers elles, les devoirs des individus appartenant à une minorité se confondent avec ceux de tous les citoyens, c'est-à-dire loyauté à l'égard de l'Etat, et obéissance aux lois établies.

Aucun devoir spécial n'incombe à ces individus du fait de leur appartenance à une minorité.

Tel est également le point de vue de la Société des Nations, exprimé dans deux résolutions adoptées par la III<sup>e</sup> Assemblée en 1922 :

« L'Assemblée, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées par la Société des Nations contre toute oppression, insiste sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue, de coopérer en *citoyens loyaux*, avec la Nation à laquelle ils appartiennent maintenant ».

« Le Secrétariat Général, chargé de réunir des informations concernant la façon dont sont exécutés les traités de minorités, doit non seulement assister le Conseil dans l'examen des plaintes concernant l'infraction à ces traités, mais doit aussi aider le Conseil à se rendre compte de la façon dont les personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue remplissent leurs devoirs envers leurs Etats ».

La résolution du Conseil du 5 septembre 1923 décide en outre que pour qu'une pétition soit recevable, il faut qu'elle ne se présente pas sous forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie.

Ainsi donc se trouve condamnée toute tentative d'irréductibilisme. Par contre, la lutte des minorités pour la reconnais-

sance et la réalisation des droits qui leur sont garantis par les traités ne peut être considérée comme une attitude déloyale.

Cela résulte non seulement de la nature même de la protection, mais aussi du droit qu'ont ces minorités d'envoyer des pétitions à la Société des Nations.

Certains traités, et notamment le traité du 29 avril 1925, entre la Pologne et la Tchécoslovaquie portent expressément que la défense des droits minoritaires ne constitue pas un acte de déloyauté à l'égard de l'Etat.

Certains auteurs estiment que les traités auraient dû proclamer le devoir de loyauté des minorités. M. Meitani (1) s'exprime ainsi :

« Nulle part ne sont prévues des sanctions contre les actes abusifs ou non-loyaux de la minorité. Nulle part n'est mentionné le droit de l'Etat de se défendre. On a pensé à la conservation de la minorité. A-t-on également pensé au droit de conservation de l'Etat ? Non ».

Il nous semble qu'une telle précaution eût été tout à fait inutile. Les Etats, quand ils ont à se plaindre de leurs sujets, n'ont pas l'habitude de confier leur défense à un tribunal international. Les codes de tous les pays en question prévoient le crime de haute trahison ou le crime contre la sûreté de l'Etat. Dans quelques Etats, on n'a que trop tendance à appliquer ces dispositions. Nous croyons qu'une stipulation internationale n'aurait rien ajouté à leur efficacité.

---

(1) *La protection des Minorités*, Paris 1930, p. 82.

---

### III<sup>e</sup> PARTIE

## SOURCES INTERNES DU DROIT DES MINORITES

---

Ecrire l'histoire de la protection des minorités, c'est écrire en somme l'histoire politique de la moitié de l'Europe depuis douze ans. Dans cette partie du continent européen, l'histoire interne des Etats peut se résumer en ces termes : d'une part, tentatives d'unification nationale, entreprises par l'Etat, et tendant soit à assimiler les nationalités étrangères, soit à les éliminer du corps national ; d'autre part, résistance des minorités à l'action gouvernementale, efforts faits pour se différencier de la nation majoritaire.

C'est entre ces extrêmes qu'oscille la presque totalité de la politique intérieure et même extérieure, car les rapports de l'Allemagne avec la Pologne, de la Hongrie avec la Roumanie, de la Bulgarie avec la Grèce, de la Yougoslavie avec l'Italie, se ressentent du sort de leurs nationaux incorporés à des Etats étrangers.

Cette histoire, triste reflet du chaos européen, serait trop vaste et trop détaillée pour rentrer dans le cadre de ce travail. De plus, les données en sont incertaines, le recul insuffisant, les témoignages suspects. La Littérature traitant de la question est presque entièrement une littérature de polémique, comprenant des critiques véhémentes ou des apologies intéressées.

Sans doute, nul ne songe à prétendre que les traités ont été intégralement observés. La mauvaise grâce, avec laquelle ils furent acceptés, laissait préjuger de la façon dont ils seraient exécutés. Mais dire dans quels cas et

jusqu'à quel point ils furent violés, c'est dépasser le but que nous nous sommes assignés.

Notre intention est de présenter un tableau de la condition juridique des minorités, telle qu'elle résulte des textes de droit.

Or les traités n'ont résolu la question qu'à moitié. D'abord, ils ont omis de réglementer certaines questions (par exemple la procédure, qui a été entièrement élaborée par le Conseil de la S. D. N.). Ensuite ils n'ont fait qu'énoncer des principes généraux, des règles de conduite, laissant aux diverses législations nationales le soin d'organiser en détail la protection.

Lorsque les traités disent dans leur article 1<sup>er</sup> qu'aucune loi, aucun règlement, aucune action officielle ne pourront être contraires aux dispositions du traité, lorsque les articles 7 et 9 traitent de facilités à accorder ou de subventions à distribuer, cela suppose évidemment un travail législatif de la part de l'Etat. Ce serait donc faire un travail incomplet que de négliger les lois internes consacrées à la protection des minorités.

Ce point n'a pas été mis suffisamment en lumière par les auteurs. On ne s'est pas assez préoccupé de la législation interne, et pourtant actuellement, elle seule permet aux individus de faire valoir leurs droits devant les tribunaux.

Les Constitutions garantissent ordinairement les droits fondamentaux de l'individu : liberté de conscience, égalité devant la loi, etc. Certaines mentionnent expressément les droits des minorités (1).

Les lois ordinaires traitent de trois grands objets : l'emploi de la langue minoritaire, l'enseignement des minorités et l'autonomie culturelle.

Parmi les Etats qui ont une législation minoritaire, certains ne sont liés par aucune obligation internationale, comme l'Allemagne ou le Danemark. Néanmoins, nous ne traiterons que des Etats signataires de traités ou de déclarations, afin de pouvoir examiner leur législation à la lumière de ces obligations.

---

(1) Constitution polonaise art. 109, 110, autrichienne art. 8, lithuanienne art. 73, 74.

**Autriche.** — L'Autriche ne possède que fort peu de minorités (160.000), dont les principales sont la tchécoslovaque à Vienne et la slovène en Carinthie.

La législation autrichienne sur les minorités est presque inexistante.

L'article 149 de la Constitution autrichienne déclare les dispositions du traité de St-Germain concernant les minorités, lois constitutionnelles. C'est le cas le plus net de la réalisation juridique de l'article 62 du traité de St-Germain, qui correspond à l'article 1<sup>er</sup> des autres traités.

L'article 8 de la Constitution déclare l'allemand langue d'Etat, « nonobstant les droits linguistiques garantis aux minorités par les lois fédérales ». Ces lois n'ont jamais été votées, de telle façon que l'unique source de droit est le traité ou plutôt la Constitution. La minorité tchécoslovaque est régie en outre par les traités de Brünn et de Carlsbad.

Pour améliorer le sort des minorités allemandes en Yougoslavie, les partis allemands de la Carinthie ont déposé en 1927 à la diète de Carinthie, une proposition de loi tendant à accorder l'autonomie culturelle aux Slovènes. Ce projet, « qui dépasse dans sa générosité la loi esthonienne qui lui a du reste servi de modèle » (Erler), n'a pas encore été voté.

**Yougoslavie.** — Les tendances de la législation yougoslave sont loin d'être favorables aux minorités.

La Constitution de Vidovdan reproduisait assez exactement le texte des articles du traité de minorités, garantissant les droits individuels. Juridiquement c'était satisfaisant, car seuls les articles 2-8 du traité devaient être reconnus comme lois fondamentales.

Il ne semble pas pourtant que le gouvernement se soit beaucoup inspiré de la Constitution, si l'on veut se rappeler que les inscriptions publiques en langue minoritaire sont interdites en Yougoslavie, ce qui constitue une violation flagrante de l'article 7 du traité.

La Constitution de Vidovdan, suspendue pendant la dictature, fut remplacée en 1931 par une autre constitution, plutôt hostile aux minorités, ainsi qu'en témoignent les articles suivants :

L'article 3 déclare que la langue officielle du royaume est le serbe-croate-slovène, mais il ne garantit pas le droit pour les minorités d'employer leur langue.

L'article interdit la formation de partis politiques ou d'associations d'éducation physique sur une base confessionnelle, raciale ou régionale.

Le plus significatif de tous est l'article 16, qui détermine les tendances de l'enseignement : « Outre les écoles publiques de l'Etat, peuvent aussi être admises des écoles privées dans la limite de la loi..... Toutes les écoles sont tenues de donner une éducation morale et de développer la conscience civique dans l'esprit d'*unité nationale* et de la tolérance religieuse ».

La législation ordinaire porte exclusivement sur l'enseignement des minorités.

Le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1923, rendu sous le ministre Pribicevic, supprime les écoles allemandes et hongroises, et ne laisse subsister que les écoles serbes, croates et slovènes, sauf à établir des classes parallèles dans les localités où il y a au moins 30 enfants appartenant à la même minorité.

Contrairement à la pratique internationale, ce ne sont pas les parents qui déterminent la nationalité de l'enfant, mais les autorités scolaires d'après le *nom du père* ! (Circulaire ministérielle).

Le 31 octobre 1927, le ministre de l'instruction publique atténue quelque peu la rigueur du décret précédent, mais seulement pour la région du Banat ; la nationalité de l'enfant sera déterminée par la langue qu'il parle, et subsidiairement par la déclaration des parents. Grâce aux efforts des députés allemands, on étend le décret ainsi modifié à la Slovénie. D'ailleurs la faculté de créer des classes parallèles ne joue que pour les quatre premières classes. En outre, l'enseignement de la langue serbe est obligatoire, l'histoire et la géographie doivent être enseignées en serbe.

Il est à remarquer que toutes ces questions intéressant les minorités ont été réglées par décrets, actes du pouvoir exécutif, ne présentant pas les garanties d'un débat parlementaire. Ce n'est que le 5 décembre 1929 qu'intervint une loi sur l'enseignement primaire. Elle n'améliore en rien la situation des minorités.

L'article 45 porte que « dans les localités où habite une proportion considérable de citoyens de langues étrangères, (il faut noter cette expression. Les langues minoritaires sont assimilées aux langues étrangères. La Cour administrative de Roumanie a rendu une décision en sens contraire). On ouvrira des sections spéciales dans les écoles ordinaires. Le nombre des enfants ne doit pas être inférieur à 30. Exceptionnellement on pourra en ouvrir pour 25 enfants avec l'autorisation du ministre de l'instruction publique ».

Quant aux écoles publiques avec langue d'enseignement minoritaire, prévus par l'article 9 du traité, il n'en est plus question.

De plus, cet article pêche par le même manque de clarté que l'article 9 du traité lui-même. La loi semble exiger la réunion de deux conditions : une proportion considérable de citoyens de langue étrangère et un nombre d'enfants n'étant pas inférieur à 30.

Mais supposons une ville de 10.000 habitants où il n'y a que 30 familles minoritaires ayant chacune un enfant. Auront-ils droit à une école, bien que 30 familles sur 10.000 habitants ne constituent pas une proportion considérable ?

On peut concevoir le cas inverse : une commune de 500 habitants où il y a 300 minoritaires ne pouvant pas réunir 30 enfants. Devront-ils fréquenter l'école yougoslave, bien que constituant plus de 50 % de la population ? Comme on le voit, la loi n'exclut pas l'arbitraire administratif.

L'enseignement privé n'est autorisé que dans des cas exceptionnels, pour les enfants qui « habitent des phares, des observatoires au sommet des montagnes, des îles où il n'y a pas d'écoles » (article 49).

**Tchécoslovaquie.** — La Tchécoslovaquie possède une des législations les plus complètes sur les minorités. Cela est dû évidemment à l'influence des minorités dans un Etat où les Tchèques forment à peine 30 à 40 % de la population.

Les articles 128-134 de la Constitution déclarent que les droits politiques et civils, l'admission aux emplois, fonctions et honneurs, l'exercice d'une profession, le libre emploi d'une langue dans les relations privées, commerciales, reli-

gieuses, dans la presse et les réunions publiques, le droit de fonder des institutions sociales, d'instruction ou de charité, de les diriger et de les administrer, ne peuvent dépendre d'une nationalité, race, religion ou langue déterminées.

Les articles 131 et 132 correspondent à l'article 9 du traité.

Le régime scolaire est réglé par une loi du 3 avril 1919. Des écoles publiques avec langue d'enseignement de la minorité, se sont établies dans toutes les communes où il y a au moins 40 enfants, nombre déterminé d'après une statistique tris-annuelle.

La question des langues est réglée par la loi très libérale du 29 février 1920, qui assez curieusement est déclarée former partie de la Constitution.

La langue tchèque est langue officielle, mais dans les régions où il y a au moins 20 % de citoyens de langue autre que le tchèque, les tribunaux et les autorités administratives sont tenus de recevoir et de répondre aux documents et requêtes qui leur seraient adressés par des minoritaires, dans leur langue. De même dans les avis, publications de toutes sortes, actes d'accusation, etc. la langue de la minorité doit figurer à côté de la langue tchèque (1).

Les autorités autonomes, corps élus, etc. ne sont pas tenus d'employer une langue déterminée dans leurs délibérations. Il leur est simplement ordonné d'admettre dans leurs assemblées la langue tchèque et de répondre aux requêtes présentées dans cette langue.

Si la compétence de l'autorité s'étend à une région habitée par une minorité, cette autorité est obligée d'admettre la langue minoritaire.

En exécution de la loi du 29 février 1920, les ministres de l'Intérieur, de la Justice, de l'Industrie, du Commerce, des Travaux publics, de l'Hygiène et de l'Education physique ont promulgué le 3 février 1926, un arrêté commun, réglant les détails de l'emploi des langues dans les adminis-

---

(1) Cependant dans les relations internes des administrations, le tchèque reste la langue unique (Lévy-Ullman et Mirkine-Guéezévitch ; la Tchéco-slovaquie, p. 54).

trations, corps publics et organes autonomes, dépendant d'eux.

L'article 37 dudit arrêté dispose que « les tribunaux et administrations, situés dans une circonscription où les 2/3 au moins des citoyens appartiennent à la même minorité, doivent employer la langue minoritaire *seule*, dans toutes les audiences, procès-verbaux, réquisitoires, décisions, etc. ». La même règle s'applique aux instances immédiatement supérieures.

Ainsi le système tchécoslovaque est élastique. Les droits de la minorité augmentent au fur et à mesure qu'augmente sa proportion dans une région donnée. Egale à la langue tchèque partout où il n'y a que 20 % de minoritaires, la langue de la minorité supplante la langue officielle dans les régions où la minorité forme les 2/3 de la population, et s'impose même aux Tchèques dans leurs rapports avec l'administration.

C'est comme un écho de la loi esthonienne, qui applique aux membres de la nation majoritaire, les dispositions de la loi partout où ils sont en minorité.

Pourtant il ne semble pas que l'administration du territoire des Ruthènes ait suivi la même voie libérale, que le reste de la législation tchécoslovaque sur les minorités.

Le traité de minorités avec la Tchécoslovaquie avait consacré une très large autonomie de ce territoire. Les propositions de M. Benès, délégué tchécoslovaque à la Conférence de la Paix, allaient même plus loin que les intentions de la Commission.

Et cependant, jusqu'en 1927, le gouvernement tchécoslovaque n'avait presque rien fait pour réaliser les clauses du traité, à tel point que le Comité des Trois, généralement si timide dans ses critiques, en examinant une pétition de l'ancien Président de la République ukrainienne, Petruchevitz, « avait l'impression que le progrès réalisé n'était pas aussi considérable que ne l'ont fait espérer les déclarations du Gouvernement tchécoslovaque, faites en 1923 ».

La loi de 1927, sur la réforme administrative, scella la fin de l'autonomie. La Tchécoslovaquie fut divisée en quatre « pays » ; Bohême, Moravie-Silésie, Slovaquie et territoire des Ruthènes. A la tête de chaque pays se trouve un président, nommé par le gouvernement et subordonné à ce der-

nier. Il est assisté d'un Conseil composé de 12 membres élus et de 6 membres nommés, qui délibère sur les questions humanitaires, culturelles, économiques et financières, à condition qu'elles ne touchent pas à des considérations politiques.

En ce qui concerne le territoire des Ruthènes, ce Conseil diffère profondément de la Diète prévue par le traité.

Un tiers de ses membres sont nommés, et sa compétence est singulièrement restreinte. Les questions d'administration locale en général, lui échappent. En outre, l'interdiction de toucher à des considérations politiques, l'impossibilité de définir et de délimiter cette conception, réduisent presque à néant, l'intervention du Conseil.

Le président de la province, dépendant uniquement du gouvernement central, ne ressemble guère au gouverneur, responsable devant la Diète.

**Hongrie.** — Le problème des minorités en Hongrie ne date pas de la Grande Guerre. Depuis longtemps déjà, le gouvernement hongrois a dû prendre des mesures, tenant compte de certaines aspirations nationales.

C'est ce qui explique que la loi fondamentale, réglant l'emploi des langues minoritaires, date de 1868 (Loi XLIV).

Elle déclare le hongrois langue d'Etat, mais accorde aux minorités de grandes facilités.

Les requêtes présentées aux organes de l'Etat ou de l'Eglise, aux communes ou aux tribunaux, pourront être rédigées en langue minoritaire (art. 7 et 23).

Les autorités judiciaires, ecclésiastiques et communales, pourront déterminer par simple décision leur langue de délibération (art. 2, 14, 20).

La détermination de la langue d'enseignement dans les écoles de l'Etat est réservée au ministre de l'Instruction publique, avec cette réserve qu'il est obligé d'assurer aux minorités habitant en masse certaines régions, la possibilité de s'instruire dans leur langue jusqu'au point où commencent les études supérieures (art. 47).

Enfin, les citoyens, les communes ou les communautés religieuses, de toute nationalité, ont la faculté de fonder des

écoles primaires, secondaires et supérieures, et d'y déterminer la langue d'enseignement (art. 26).

Après la guerre, deux décrets du gouvernement communiste ont été abrogés par la suite.

En 1921, la loi XXXIII a déclaré lois d'Etat, les dispositions du traité de Trianon, relatives aux minorités.

Le décret du 22 juin 1923, sur « la mise en vigueur de la protection des minorités », suit d'assez près la loi de 1868. Il apporte en plus des facilités considérables dans les rapports des minorités avec les tribunaux.

Aux termes de ce décret, un citoyen hongrois, appartenant à une minorité, peut employer oralement et par écrit, en dehors de la langue officielle, sa langue maternelle, pourvu que celle-ci soit la langue maternelle d'au moins  $\frac{1}{5}$  de la population, relevant de la juridiction dudit tribunal. Sur la demande de la partie, les tribunaux doivent faire connaître leur décision dans une traduction légalisée.

Les citations doivent être rédigées dans la langue maternelle des parties, pourvu que cette langue soit connue du tribunal. Les tribunaux doivent également, sur le désir de ces personnes, employer la langue de la minorité dans leurs rapports avec ces dernières.

Pour qu'il existe une obligation légale des tribunaux et administrations de se conformer aux dispositions du décret, il faut que la minorité forme au moins  $\frac{1}{5}$  de la population de la commune ou du ressort judiciaire.

L'enseignement des minorités en Hongrie a fait l'objet de plusieurs mesures législatives.

L'arrêté ministériel du 26 août 1923 est venu compléter les dispositions assez générales de la loi de 1868.

Dans les communes, dont les habitants appartiennent en grande partie à la même minorité, ou dans les communes où il y a au moins 40 enfants appartenant à la même minorité, les autorités compétentes ont le droit d'exiger que la langue de la minorité devienne langue d'enseignement dans les établissements gouvernementaux et communaux.

C'est l'inverse du système yougoslave. Alors que la loi yougoslave semble exiger la réunion des deux conditions, proportion considérable des habitants et un nombre déter-

miné d'enfants, le décret hongrois ne demande qu'une des deux conditions.

Le décret divise, de façon très originale, les écoles en trois types :

A. — Ecoles avec la langue minoritaire comme langue d'enseignement et le hongrois comme matière.

B. — Ecoles où l'histoire naturelle, la physique, la chimie, l'économie domestique, le dessin et les travaux manuels, sont enseignés dans la langue minoritaire ; les exercices de langue et de pensée, lecture, écriture, mathématiques et chant, sont enseignés concurremment en hongrois et dans la langue minoritaire ; enfin, l'histoire, la géographie, l'instruction civique et la gymnastique sont enseignées en hongrois seul.

C. — Ecoles avec le hongrois comme langue d'enseignement et la langue minoritaire comme matière. La lecture et l'écriture sont enseignées dans les deux langues.

Le type de l'école est choisi par la minorité ; il subsiste aussi longtemps que cette dernière n'a pas manifesté de volonté différente.

**Roumanie.** — Bien que la question des minorités y soit d'une importance capitale, la Roumanie est un des pays dont la législation est la moins complète sur ce point.

Une loi générale sur le statut des minorités, projetée depuis plusieurs années, n'a pas encore été votée. La question des langues n'a pas été davantage réglée. Seul, l'enseignement a fait l'objet de quelques lois et décrets.

Le décret du 1<sup>er</sup> septembre 1919 s'applique aux écoles confessionnelles. Il reconnaît les écoles congréganistes, existant avant 1918, « pourvu qu'elles rentrent dans le champ d'activité de l'évêque. » (?) Pratiquement, on a interprété ce décret comme imposant à l'évêque l'obligation de posséder les édifices scolaires en toute propriété, ce qui a rendu le décret presque inopérant.

La loi du 24 juin 1924, sur les écoles primaires, dispose qu'il faut ouvrir dans chaque commune autant d'écoles qu'il est nécessaire pour instruire tous les enfants. En principe,

pour ouvrir une école minoritaire, il faut réunir 60 enfants de la 1-5 classe, et 40 enfants de la 5-7 classe, c'est-à-dire 100 enfants au minimum. Très peu de communes atteignent ce chiffre élevé. Par contre, il faut un nombre d'enfants moindre pour créer une école roumaine.

L'enseignement privé est réglementé par l'importante loi du 22 décembre 1925. Des écoles libres peuvent être fondées lorsqu'il y a au moins 20 enfants dans les classes primaires, et 10 dans les autres. Les fondateurs doivent être citoyens roumains. La langue d'enseignement est déterminée par les fondateurs.

Ces écoles n'ont pas le droit de délivrer des diplômes ; mais seulement des certificats constatant les progrès de chaque élève.

A la fin de chaque année, les élèves doivent subir un examen dans la langue d'enseignement devant une commission gouvernementale.

A partir de la 3<sup>e</sup> année, le roumain devient une matière obligatoire, ainsi que l'histoire et la géographie de la Roumanie, enseignées en roumain.

Le gouvernement a le droit d'ordonner la fermeture de ces écoles sous certaines conditions.

**Bulgarie.** — La politique minoritaire de la Bulgarie est, en général, satisfaisante. On se souvient que la délégation bulgare n'avait soulevé aucune objection contre la signature d'un traité de minorités. Depuis lors, la Société des Nations n'a jamais eu à s'occuper d'une pétition concernant les minorités en Bulgarie.

Déjà la Constitution de 1879 contient de nombreuses dispositions en faveur des minorités, notamment le principe de l'égalité complète de tous les citoyens sans distinction de nationalité ou de confession, fait rare dans les Balkans d'alors. La fondation d'écoles libres avec une langue d'enseignement quelconque est autorisée et même favorisée par des subventions gouvernementales.

Les minorités jouissent d'une grande autonomie dans l'administration de leurs affaires culturelles et religieuses. Ce droit, qui leur a déjà été accordé par l'article 79 du Statut

de l'Eglise bulgare de 1870, a encore été consacré par l'article 42 de la Constitution.

Cette autonomie a pris une extension considérable chez les musulmans et les israélites. Les musulmans sont régis par le « règlement sur l'établissement et l'administration des communautés musulmanes du royaume, » confirmé par rescrit royal du 23 mai 1919.

D'après ce règlement, on peut fonder une communauté musulmane, partout où habitent au moins 40 familles musulmanes. La communauté est une personne de droit public ; elle est représentée par un Conseil élu. Sa compétence s'étend à la religion, l'instruction, la charité. Dans les localités où il n'y a pas 40 familles, une commission, instituée par le ministre des Affaires étrangères et des Cultes, s'occupe des intérêts culturels de la minorité.

Au-dessus des communautés, il y a le Conseil des muftis ; ceux-ci élisent le Grand-mufti pour une durée de cinq ans. Les muftis sont à la fois représentants de la communauté, et fonctionnaires du gouvernement. Leurs fonctions consistent à veiller sur les établissements musulmans d'éducation et de charité, d'administrer les biens vakoufs, et de rendre la justice en matière de statut personnel des musulmans.

L'autonomie des israélites, votée le 5 septembre 1920, par le Congrès des communautés juives, s'apparente au statut des musulmans. Le projet israélite n'a pas encore été confirmé par le gouvernement.

**Pologne.** — La Constitution de 1924 garantit les droits des minorités dans une série d'articles (109, 110, 111). L'article 109 prévoit l'organisation des minorités en groupements autonomes de droit public.

Cette disposition n'a jamais été mise à exécution.

Les lois du 31 juillet 1924 sur l'emploi des langues minoritaires devant les tribunaux et administrations, devant les parquets et dans les actes notariés, se rapprochent beaucoup du décret hongrois du 22 juin 1923. Le polonais est langue d'Etat, mais les requêtes présentées par des citoyens appartenant à une minorité, ainsi que leurs déclarations verbales, dans leur langue doivent être reçues par les autorités.

La loi polonaise prévoit cependant un traitement différentiel des différentes minorités, qui est incompatible avec l'article 7 du traité. Ce n'est plus le pourcentage de la population, qui détermine la conduite à tenir par les autorités, mais la loi fixe d'avance les régions où elle sera appliquée, ainsi que les langues ainsi protégées (le ruthène, le lithuanien et le blanc-russien.)

L'enseignement minoritaire n'obéit pas non plus à des règles uniformes. Il est réglé par une loi du 31 juillet 1924, applicable à certaines régions de la Pologne seulement.

L'école-type est l'école commune ; cependant dans les communes où 25 % des habitants sont Ruthènes, Lithuaniens ou Blanc-Russiens, et sur la demande des parents de 40 enfants appartenant à une certaine minorité, la langue de cette minorité peut devenir langue d'enseignement. Si les parents de 20 élèves demandent que l'enseignement soit donné en polonais, la moitié des cours se fera en polonais, et l'autre moitié dans la langue minoritaire. C'est l'école bilingue.

La loi du 25 novembre 1925 accorde au ministre de l'Instruction publique la faculté de créer des écoles minoritaires dans les localités qui ne réunissent pas le nombre d'élèves exigé par la loi du 31 juillet 1924.

Quant à l'enseignement secondaire, il est en principe donné en polonais. Cependant la loi du 7 juin 1924 permet de transformer un établissement secondaire en école bilingue, sur la demande des parents de 150 élèves de nationalité ruthène ou blanc-russienne. La nationalité lithuanienne n'est plus prise en considération. Le polonais, la littérature, l'histoire et la géographie continueront à être enseignés en polonais.

L'enseignement privé est libre. Toutes les nationalités peuvent créer des écoles.

Le régime scolaire de l'ancienne partie allemande de la Pologne est réglé par une ordonnance du 10 mars 1920. Son article 4 porte que « dans les localités où il y a au moins 40 enfants, dont les parents domiciliés là sont des ressortissants polonais de langue allemande, en ouvrira une école ou une classe avec l'allemand comme langue d'enseignement,

à la charge de la collectivité. Cette école ne sera fermée que si dans les deux années suivantes, le nombre des enfants régresse constamment. »

Quant aux écoles secondaires allemandes, une instruction du 11 juin 1920 fait observer que l'article 9 du traité du 28 juin 1919 n'impose nullement à la Pologne l'obligation d'entretenir ces écoles : « Le gouvernement polonais se réserve le droit de fermer ces établissements, de les poloniser, ou d'y créer des divisions parallèles, conformément aux décisions des autorités scolaires. »

**Esthonie.** — Une réglementation particulière des différents droits des minorités est devenue superflue depuis la loi du 12 février 1925, qui accorde aux minorités l'autonomie personnelle en matière culturelle.

C'est le premier exemple d'un statut complet, qui organise le régime des minorités sur une base très libérale.

Sont considérées comme minorités, les nationalités, allemande, russe, suédoise, et toutes autres dont le nombre n'est pas inférieur à 3.000.

L'appartenance à une nationalité donnée est constatée par un registre de nationalité où sont inscrits les citoyens âgés de 18 ans.

Le droit de choisir librement sa nationalité est garanti en Esthonie par l'article 21 de la Constitution.

Ces minorités sont organisées et représentées dans la capitale de la République par un Conseil culturel de chaque nationalité, en province, par des collèges locaux.

Leur activité comprend l'organisation, l'administration et le contrôle des établissements publics et privés de la minorité, soin des autres problèmes culturels de la minorité et administration des établissements et entreprises créés à cet effet.

Les fonds mis à la disposition des minorités proviennent de plusieurs sources : *a*) allocations de l'Etat pour les écoles primaires et secondaires ; *b*) subventions de l'Etat aux dépenses culturelles ; *c*) impôts mis à la charge des membres de la minorité, confirmés par le gouvernement ; *d*) les subventions des corps autonomes imposées par la loi ; *e*) Dons,

legs, collectes, héritages et revenus des biens et entreprises de ces minorités.

L'autonomie d'une minorité donnée cesse :

1° Lorsque les deux tiers des membres du conseil culturel le jugent nécessaire.

2° Lorsque le nombre des membres de la minorité tombe au-dessous de 3.000 ou lorsque le nombre des citoyens majeurs inscrits dans le registre de nationalités est inférieur de plus de la moitié au nombre des citoyens déterminé par le dernier recensement.

L'article 31 est très remarquable en ce qu'il accorde au gouvernement la faculté d'organiser pour la population de nationalité esthonienne, une autonomie culturelle sur la base de la loi de 1925 dans les régions où cette population est numériquement en minorité.

La portée théorique de cet article dépasse de beaucoup sa valeur pratique, car c'est le premier effort d'un Etat de voir dans le droit de minorité un phénomène juridique objectif, et non une sorte de tolérance de la partie de la nation majoritaire.

**Lettonie.** — La Lettonie ne possède pas de statut général des minorités à l'exemple de l'Esthonie, bien que l'article 116 originel de la Constitution ait disposé que « les minorités apparaissent comme des corporations autonomes de droit public dans leurs affaires culturelles-nationales. Une loi spéciale déterminera les minorités nationales, leurs organes, leur mode d'élection et leur compétence. »

Cet article a été rejeté à sa troisième lecture. Néanmoins, les minorités jouissent d'une assez large autonomie en matière d'enseignement en vertu des lois « sur les établissements d'instruction de Lettonie, » et « l'enseignement des minorités nationales, » les deux datant du 8 août 1919.

Les articles 39 et 41 de la première loi garantissent aux enfants de langue étrangère, l'instruction obligatoire, dans cette langue, dans les écoles primaires obligatoires, à condition qu'il y ait au moins 30 enfants de la même minorité. La

langue maternelle est celle dans laquelle l'enfant peut exprimer librement ses pensées. Si le nombre des enfants est insuffisant, alors l'enseignement privé en langue étrangère est autorisé. La loi insiste sur le devoir de l'Etat de créer des écoles secondaires et normales pour les minorités.

La deuxième loi organise en détail l'enseignement dont la première loi avait posé les principes.

Les Conseils scolaires des minorités composés d'un directeur, de 3 délégués de la minorité, et de 3 délégués du corps enseignant, sont réunis en un département des minorités au ministère de l'Instruction publique. Il existe actuellement une section allemande, russe, juive, blanc-russienne et polonaise. Le directeur représente la minorité dans les questions culturelles tant devant le département de l'Instruction publique que devant le conseil des ministres.

La minorité a droit à une part proportionnelle dans les dépenses publiques pour les écoles secondaires. L'ouverture des écoles privées est libre.

Une proposition de loi, soumise en 1924 par les minorités, allemande, juive et russe, et tendant à établir une autonomie culturelle complète, n'a pas encore été acceptée par le Parlement letton.

**Lithuanie.** — Les articles 73 et 74 de la Constitution assurent aux minorités certains droits, en particulier le droit à l'autonomie culturelle, le droit d'imposition directe, etc. Aucune de ces dispositions n'a été mise en vigueur.

Le 5 août 1919, le gouvernement lithuanien a adressé au Comité des Délégations juives une déclaration concernant l'autonomie des Juifs en Lithuanie, et connue sous le nom de déclaration de Paris. Elle débute par une déclaration générale des droits du citoyen.

L'article 1<sup>er</sup> est remarquable en ce qu'il emploie les termes de : membres de la nation juive. Alors que les traités de minorités n'ont voulu voir que des individus appartenant à des minorités, la déclaration lithuanienne reconnaît explicitement l'existence d'une entité collective, d'une nation juive au sein de l'Etat lithuanien.

L'article 2 garantit aux Juifs la représentation proportion-

nelle dans tous les corps législatifs, et l'article 3 règle leur participation à l'administration et à la magistrature.

De plus, création originale mais éphémère, un ministère des affaires juives servira de liaison entre le gouvernement et la minorité juive.

La langue juive est admise dans les réunions publiques, la presse, le théâtre, les écoles, la tenue de certains registres, devant les tribunaux et les administrations.

La base de tout le système est l'article 7. Il déclare les Juifs autonomes dans leurs affaires internes, notamment en ce qui concerne la religion, la bienfaisance, les œuvres sociales, l'enseignement et les intérêts culturels.

L'enseignement dans les écoles juives est gratuit et obligatoire.

Les organes de l'autonomie sont : la communauté locale, et la fédération des communautés. Ces organes sont considérés comme des personnes de droit public, ils ont le droit de prendre des décisions obligatoires dans les limites de leur compétence et d'imposer les membres de la minorité juive.

Cette déclaration, bien que juridiquement encore en vigueur, est virtuellement abrogée depuis plusieurs années. Le ministère des affaires juives n'existe plus, la fédération des communautés a été dissoute, et le sort de la minorité juive a suivi celui de toutes les autres. A la conférence des minorités tenue à Riga en 1926, la condition des minorités en Lithuanie a été dépeinte, comme la plus défavorable de toutes.

En effet, la Lithuanie est un des pays qui se sont le moins souciés de créer une législation minoritaire.

La question des langues n'y est pas réglementée du tout, pas plus que la création des écoles publiques avec la langue d'enseignement de la minorité.

La loi du 6 octobre 1922 sur les écoles primaires et la loi du 27 février 1925 sur les écoles secondaires et supérieures, accorde aux associations publiques et religieuses ainsi qu'aux citoyens lithuaniens, le droit de créer des écoles privées à côté des écoles de l'Etat. La langue d'enseignement peut être une langue minoritaire, mais l'enseignement du lithuanien est obligatoire. Si la création de ces écoles répond

à certaines exigences, celles-ci peuvent recevoir des subventions et être dotées du droit de conférer des diplômes reconnus par l'Etat.

**Finlande.** — La Finlande n'a pas, à vrai dire, des minorités. Les Suédois, bien que ne formant que 10 % de la population, ne sont pas, à vrai dire, une minorité. L'article 14 de la Constitution déclare égales les langues finnoise et suédoise dans les relations publiques et privées.

La loi du 1<sup>er</sup> juin 1922 distingue des communes et districts monolingues et bilingues. Ils sont monolingues, lorsque la population parlant une autre langue, ne dépasse pas 10 %. La langue officielle est la langue de la majorité, mais un membre de la minorité peut toujours présenter des requêtes dans sa langue maternelle, et l'administration est obligée de répondre dans cette même langue, si la minorité à laquelle appartient le pétitionnaire, forme au moins 1/3 de la population.

La création et le contrôle des écoles minoritaires relève d'une section autonome suédoise de l'administration scolaire supérieure.

---

## IV<sup>e</sup> PARTIE

### LA GARANTIE

---

Une règle de droit diffère d'un précepte moral, en ce qu'une instance judiciaire peut en imposer l'observation, le cas échéant.

La protection des minorités, après avoir été pendant longtemps une revendication de morale politique, était entrée dans le domaine du droit positif, par la conclusion des traités de minorités.

Deux voies s'offraient alors aux négociateurs, pour assurer l'observation de leurs stipulations : abandonner la garantie d'exécution aux Puissances signataires ou bien confier ce soin à un organe tiers, indépendant des parties contractantes. Instruits par l'expérience du passé, les rédacteurs des traités ont délibérément choisi la seconde voie.

D'une part, la signature seule des Etats n'apparaissait pas comme une garantie suffisante contre les violations du traité. D'autre part, prenant en considération l'intérêt des Etats liés par les engagements, la Conférence voulut éviter l'immixtion des Puissances garantes dans les affaires intérieures des Etats intéressés, et assurer ainsi le respect de leur indépendance politique.

La fin de la guerre voyait naître un ordre juridique nouveau, caractérisé par la création de la Société des Nations. Pour la première fois dans l'histoire, les Etats se rendaient compte de la multiplicité de leurs aspirations et intérêts communs, ils instituaient un organisme chargé de veiller sur ce bien commun.

Quoi de plus naturel que d'avoir confié à la S. D. N.,

expression de la confiance dans la justice, la protection des minorités, institution qui semblait la réparation d'une des plus grandes injustices (1).

A ces vues idéalistes, s'ajoutait une raison d'ordre pratique, exprimée par M. Clemenceau dans sa lettre à M. Paderewski ; les Etats échapperaient ainsi à la quasi-tutelle des autres signataires. Désormais un seul organe veillerait sur l'exécution des traités ; le Conseil de la S. D. N. L'Etat engagé par un traité, peut en devenir membre. En tout cas, il fera partie de la Société des Nations, et les membres du Conseil seront tenus envers lui à des obligations découlant du Pacte et, notamment au respect de l'intégrité territoriale et de son indépendance politique.

Cependant, quelque étrange que cela puisse paraître, les traités n'ont pas organisé la procédure devant le Conseil telle qu'elle est en vigueur actuellement. L'article 12 du traité avec la Pologne se borne à mentionner que tout membre du Conseil pourra signaler au Conseil toute infraction ou danger d'infraction aux traités, et que le conseil pourra procéder de la façon qui lui paraîtra la plus appropriée.

D'autre part, la Pologne agréé que toute divergence d'opinion entre le gouvernement polonais et un membre du Conseil pourra être déférée à la Cour Permanente, aux termes de l'article 14 du Pacte. Comme on le voit, ce sont des indications brèves et très générales.

La procédure actuelle est comme le droit prétorien, une lente élaboration de règles, répondant à l'esprit du Pacte et des Traités. La Société des Nations n'a pas créé d'un seul coup, son code de procédure. Toutes les fois qu'il s'est trouvé devant une difficulté, le Conseil s'est efforcé de la faire disparaître et l'ensemble de ses résolutions forme aujourd'hui le système des garanties.

---

(1) Delos : *La Société Internationale et les Principes d'ordre public*, p. 60 : « Les droits des minorités sont des droits de culture. L'autorité compétente sera donc celle qui a pour mission de défendre la culture et d'en représenter les intérêts. Nous excluons par là l'Etat moderne... C'est qu'il n'est aujourd'hui qu'un Etat « national » ou « nationalisé » ; il n'est que l'organe d'une culture et d'une civilisation nationales, auxquelles échappent précisément les minorités, dont les droits sont ici en question ».

Deux conséquences découlent de cette méthode improvisatrice : 1°. Le Conseil a dû procéder par étapes, prudemment, pour ne pas heurter les susceptibilités des Etats ; 2°. Il est probable que l'évolution n'est pas terminée, et que d'autres règles viendront augmenter l'efficacité de la protection par un accès plus facile au Conseil.

Le gros des efforts des réformateurs se portera désormais sur l'assouplissement de la procédure, car il est évident que les Etats signataires ne consentiront jamais à assumer des obligations supplémentaires. Seule, la garantie est susceptible d'améliorations, et les interventions de MM. Dandurand et Stresemann à la session de Madrid, prouvent qu'on ne la juge pas définitive.

Que vaut cette procédure ? Il est difficile de se prononcer à ce sujet. Elle est certainement défectueuse à plusieurs points de vue, mais il ne faut oublier que le Conseil doit dans chaque cas se défendre contre l'accusation de vouloir modifier et dépasser « l'esprit des traités ». Un fait est certain, c'est que la procédure est critiquée par la grande majorité des auteurs, les uns la trouvant trop hardie, les autres trop timide.

S'il est difficile d'admettre que « presque toutes les règles créées par le Conseil sont dirigées contre les minorités », (1) il est aussi exagéré de prétendre que « la création d'une procédure régulière a radicalement modifié l'esprit des traités. L'initiative est passée en réalité des membres du Conseil aux minorités qui, au moyen de leurs pétitions, peuvent mettre en mouvement la machine. (2).

Il ne faut pas oublier que le Conseil est avant tout et même en matière de minorités, un corps politique, qui s'inspire surtout de considérations d'opportunité. Si une pétition avait pour effet d'obliger le Conseil à statuer, on pourrait prétendre que l'esprit des traités a été radicalement modifié. Mais il n'en est pas ainsi.

---

(1) Heyking : « *Der internationale Schutz der Minderheiten, die Achillesferse des Völkerbundes Niemeyers Zeitschrift für Völkerrecht* ; vol. XXXVI, p. 41.

(2) Luca dei Sabelli : « *Nazioni e minoranze etniche* », vol. 11, p. 129.

De plus on oublie trop facilement que les règles de procédure en matière de pétitions concernent les préliminaires (1). Le Conseil lui-même n'obéit à aucune prescription.

Il peut « procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ».

Il est certain qu'en pratique, les pétitions ont beaucoup facilité la tâche du Conseil, sans toutefois modifier la portée juridique de l'article final des traités.

---

(1) Schücking et Wehberg : « *Satzung des Völkerbundes* », p. 133.

## CHAPITRE I

### La garantie constitutionnelle.

La garantie des dispositions des traités présente deux aspects bien distincts, correspondant aux deux catégories de droits qu'ils stipulent.

Une garantie constitutionnelle, correspondant aux droits individuels, liberté de conscience, égalité politique, etc., et une garantie internationale, qui embrasse toutes les dispositions des traités.

L'article premier des traités, qui organise la garantie constitutionnelle, ne présente pas le même caractère que l'article final. Ce n'est pas l'article lui-même qui règle les détails de la garantie.

Il formule certaines obligations à la charge de l'Etat. Mais il renvoie aux règles de droit interne qui assurent la protection des citoyens contre les lois ou règlements inconstitutionnels. C'est ce qui fait qu'en pratique, la garantie constitutionnelle n'a presque jamais été mise en jeu.

En principe, « les groupes ethniques ayant à se plaindre d'une infraction au statut octroyé, disposeront des recours juridictionnels et politiques qui sont ouverts dans leur pays pour redresser une violation des lois fondamentales (1) ». En réalité, ces recours juridictionnels se heurtent à de graves difficultés que nous examinerons plus loin.

Quelques auteurs (2) se prononcent en faveur du développement de la procédure interne. « Les minorités, dit M. Luca dei Sabelli, dans ce cas auraient la possibilité d'un large débat contradictoire. Le sujet minoritaire serait titulaire d'un

---

(1) Redslob : *Le Principe des Nationalités*, p. 210.

(2) Luca dei Sabelli, op. cit. p. 119, Fouques-Duparc : *Revue de Droit Intern. et de Législ. comp.*, 1923, p. 420.

droit qu'il pourrait faire valoir contre l'Etat, alors que dans les débats internationaux devant la Société des Nations, il n'a pas de capacité juridique ». Sans doute les avantages d'une procédure interne sont nombreux, en dehors de la possibilité d'un débat.

Les minorités pourraient soumettre à la juridiction compétente des cas constituant de véritables brimades, des violations du traité, mais qui, vu leur peu d'importance, n'ont aucune chance d'être examinés par le Conseil (1).

Il faut considérer aussi que la juridiction saisie serait dans l'obligation de statuer, obligation que le Conseil ne connaît pas.

Un arrêt rendu par une juridiction interne, revêtu de la force exécutoire, aurait de plus une efficacité infiniment plus grande, qu'une recommandation du Conseil, qui touche rarement au fond du débat, et est toujours conçue en termes voilés et prudents (2). L'Etat s'inclinerait plus facilement devant une décision rendue par une juridiction interne, les procès des particuliers contre l'Etat n'ayant rien de rare aujourd'hui.

D'autre part, après douze ans d'existence de la protection internationale, on peut se demander si les interventions de la S. D. N. sont efficaces.

Les minorités se rendent compte de plus en plus, que l'opinion publique du monde civilisé, sur les réactions de laquelle on table en portant les conflits devant le Conseil, se désintéresse en grande partie de leur sort. Depuis la conclusion des traités, les minorités ont eu à souffrir non seulement en tant que collectivités, mais encore en tant qu'individus. Meurtres, pillages, chicanes administratives, ont déshonoré la plupart des pays de l'Europe orientale, et continuent encore à sévir

---

(1) En vertu de l'art. 147 de la Convention de Genève, les habitants de la Haute-Silésie ont le droit de porter plainte directement au Conseil. Or voici par exemple des questions qu'on soumet au Conseil : pétition du 28 septembre 1928, le petit Joseph Godd est obligé de faire un trajet d'une heure et demie pour aller à son école. Le conseil a justement décidé d'abandonner l'affaire à la procédure locale (Warderholt, *Minderheitenrecht in Oberschlesien*, p. 135).

(2) M. Gonsiorowski fait observer avec raison que « ce sont toujours les minorités qui font les frais de tous ces compromis, concessions mutuelles, etc. »

dans quelques-uns (1). Mais a-t-on vu l'indignation de tous les pays civilisés obliger les gouvernements coupables à respecter, sinon les engagements écrits, du moins les principes les plus élémentaires de la justice ? Quel est le membre du Conseil qui, individuellement, ainsi que l'article 12 du traité lui en fait un devoir, sans plainte ni pétition, a attiré l'attention de la S. D. N. sur les atteintes quotidiennes, portées à son prestige ? Aucun. Une fois de plus il faut constater ce fait, qui, en matière de protection des minorités, est devenu presque un axiome, qu'un organisme comme le Conseil, gêné dans son action par sa composition et par les articles du Pacte, ne peut protéger efficacement les minorités (2).

L'accès de la Cour Permanente leur reste fermé d'autre part, pour des raisons qui, dans l'état actuel du droit international, sont invincibles.

Que leur reste-t-il donc, sinon un développement progressif des garanties du droit interne ?

Les représentants des minorités s'en aperçoivent de plus en plus. Au 2<sup>e</sup> congrès des nationalités, tenu à Genève en 1926, le Dr Schiemann, délégué allemand de Lettonie, a résumé en ces termes l'avenir des garanties : « L'activité de la S. D. N. ayant lieu sur le plan du droit international, et ne pouvant que régler les rapports entre Etats, il lui est impossible de régler les rapports entre citoyens ou groupes de citoyens et

---

(1) Vichniac : *La protection des minorités*, p. 51 : « Meurtres individuels, meurtres en masse, viols, massacres, arrachements de barbes, et autres violences du même genre, telle était la manière de fait que le nouvel Etat employa en vue de l'exécution du devoir le plus élémentaire et le plus naturel, devoir qu'il avait d'ailleurs solennellement assumé d'assurer l'inviolabilité personnelle de ses citoyens sans distinction de race, de nationalité, de religion ou de langue. Ensuite vint la période, pendant laquelle le gouvernement de la Pologne s'appliqua à donner des réformes de droit, des formes juridiques aux violations de fait des droits des minorités. Pendant cette période de « pogromes silencieux », les pratiques administratives et les mesures législatives édictées par la Pologne, ont démontré de la façon la plus palpable, à quel point cet Etat était décidé à faire vivre la convention relative à la protection des minorités, et quel cas il faisait en général des conventions internationales ».

(2) Fouques-Duparc, revue citée plus haut : « Mais d'intervention de sa part (du Conseil), allant jusqu'à une conclusion positive, jusqu'à la requête adressée à l'Etat intéressé, une loi ou une mesure contraires à l'esprit ou à la lettre des traités, à la vérité on n'en trouve pas. Le plus souvent, le Conseil fait confiance à l'Etat, après avoir entendu ses explications ».

l'Etat, ces rapports relevant du droit public, situé sur un autre plan (1).

Il est vrai que telles qu'elles existent aujourd'hui, les garanties de droit interne ou constitutionnel sont nettement insuffisantes (2).

La faute en est à la fois aux Etats et aux minorités. Les Etats qui se sont presque toujours obligés de très mauvaise grâce, n'ont rien fait d'eux-mêmes pour organiser une procédure d'appel telle qu'elle dispenserait leurs minorités de s'adresser à la Société des Nations. Mais les minorités elles-mêmes n'ont pas insisté sur ce point, se croyant mieux protégées par un organisme international. Cela s'explique : entre les minorités et les Etats respectifs, régnait et règne encore une « crise de confiance » (Wolzendorff), qui devait être surmontée psychologiquement par une réglementation internationale.

On doit regretter le peu d'attention dont a été l'objet l'aspect interne de la garantie, car le problème des minorités est un de ceux qui, selon qu'on les considère sous l'angle juridique ou sous l'angle politique, perdent de leur acuité ou, au contraire, deviennent très irritants.

Or, il n'est pas difficile de concevoir la protection des minorités comme un pur problème de droit, et même de droit administratif. (3) Les revendications minoritaires n'empiètent en rien sur les attributions propres de l'Etat. Elles se bornent à des domaines qui sont sans rapport avec le problème de la sécurité ou de la conservation de l'Etat. C'est tellement vrai

(1) Dans le même sens Mintz : « *die nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts* », p. 24 ; « Immerhin muss man sich vor den Augen halten, dass das Minderheitenproblem vor allen Dingen ein staatsrechtliches ist. »

(2) Redslob, op. cit., p. 210 : « Avouons de prime abord que c'est là en thèse générale une garantie peu solide. A l'heure actuelle, les moyens de se pourvoir contre les inconstitutionnalités sont encore fragmentaires. Dans beaucoup d'Etats, les procédures de ce genre sont peu développées ou inexistantes, de sorte qu'il ne faut pas chercher en principe les sauvegardes pour les minorités, dans ce domaine. »

(3) Osusky : *Esprit international*, 1929, p. 180 « En ce qui concerne les Etats minoritaires, la question des minorités ne constitue plus pour eux un problème politique international. Ce problème politique a « été résolu par les traités de minorités. Au point de vue de Genève, il n'existe pour ces Etats qu'une question administrative concernant uniquement l'application des dispositions conventionnelles, constitutionnelles et législatives assumées par eux. »

que dans quelques Etats, les dispositions des traités de minorités fonctionnent sans heurts et sans que l'Etat perde rien de sa dignité ou de sa compétence.

C'est un simple préjugé que de concevoir les revendications des minorités comme incompatibles avec l'unité de l'Etat. Ce disant, on confond l'unité politique et l'unité nationale qui pourtant sont choses très distinctes et indépendantes l'une de l'autre. Autrefois l'unité religieuse apparaissait comme indispensable à l'unité de l'Etat. Aujourd'hui on sourit de cette prétention, et cependant beaucoup de gens trouvent normal que la population d'un Etat doive être de la même race, vénérer les mêmes héros, fêter le souvenir des mêmes batailles, même si ses propres ancêtres y ont été vaincus, lire les mêmes livres et parler la même langue, à l'exclusion de toute autre.

Pour concilier les intérêts de l'Etat et ceux de la minorité, il suffirait, non pas comme certains le demandent, que l'Etat se « dénationalise », comme il s'est laïcisé. Quoi qu'on en dise, l'Etat aura toujours un certain caractère ethnique, déterminé par la majorité de la population. Il sera toujours porteur d'une culture particulière et l'Etat démocratique plus que tout autre.

Il suffirait que l'Etat se débarrasse de sa tendance au « prosélytisme » national, tendance qu'il puise dans sa force, supérieure par la nature des choses à celle des différents groupements qui le composent.

Un fonctionnaire des postes, appartenant à une minorité, fera son travail tout aussi bien qu'un fonctionnaire appartenant à la majorité. Et cependant, on écartera le premier en vertu d'une prétendue unité nationale, alors que le fonctionnement des postes est absolument étranger à l'idée de culture nationale. Il en est de même pour la plupart des services publics. (1)

---

(1) Le Fur : *Races, Nationalités, Etats*, p. 134... « En revanche du côté des grands Etats à tendances impérialistes, il est nécessaire aussi de savoir restreindre l'exercice de leurs droits au contrôle de ces quelques matières communes, laissant aux petites nationalités une autonomie locale à peu près complète dans les autres ordres d'idées, politique, religieux, de culture littéraire, artistique et scientifique, et même autant que possible, économique. Il sera ainsi loisible à ces groupements distincts de développer librement leur civilisation propre, parfois supérieure à celle du grand Etat ».

\*  
\* \*

On peut concevoir le recours de droit interne contre deux catégories d'actes : le recours contre les actes législatifs entendus dans un sens large (lois, décrets-lois, décrets), et le recours contre les actes administratifs. Nous faisons abstraction du recours contre les actes judiciaires, car dans tous les pays intéressés, il existe des cours d'appel et une cour de cassation.

Quant aux actes administratifs et aux règlements du pouvoir exécutif, la plupart des pays en question connaissent également une juridiction administrative. Dans les pays où cette juridiction n'existe pas, la population majoritaire en souffre tout autant que les minorités. Il est inadmissible qu'un Etat moderne n'ait pas d'instance susceptible de mettre un frein à l'arbitraire de l'administration, et qu'il proclame en quelque sorte l'infailibilité du pouvoir exécutif.

L'existence d'une juridiction administrative impartiale peut contribuer d'une manière très efficace à l'amélioration des rapports entre les minorités et l'Etat. Le gouvernement, sachant que ses actes sont soumis à un contrôle sévère, s'abstiendra de mesures injustes.

Il suffit de jeter un coup d'œil sur l'activité de la Cour suprême administrative tchécoslovaque, pour saisir l'importance d'une telle juridiction. En 1927, la Cour a annulé comme contraires au droit des minorités : 25 % des décrets du ministre de la justice, 23 % du ministre des postes, 30 % du ministre de l'agriculture, 35 % du ministre de l'instruction publique, 40 % du ministre de la prévoyance sociale, 50 % du ministre de l'intérieur et 62 % du ministre du commerce (1). Aussi cette Cour jouit-elle d'une grande confiance auprès des minorités tchécoslovaques.

Plus difficile à résoudre est la question du recours contre les actes du pouvoir législatif. Ici, aussi, on comprend difficilement qu'il n'y ait aucun organe dans l'Etat, compétent pour se prononcer sur la constitutionnalité des lois. Si la constitution est la loi suprême, et si toutes les lois doivent être conformes à elle, ce principe risque de rester un souhait pieux, en l'absence de toute sanction. Malheureusement, il

---

(1) Erler : « *Das Recht der Minderheiten* ».

faut constater que les lois de la plupart des pays échappent à un contrôle quelconque. Cependant quelque répandu que soit ce principe d'irresponsabilité, certains Etats, parmi ceux qui ont signé des traités de minorités, admettent ce contrôle.

Pour qu'une loi puisse être attaquée devant une juridiction constitutionnelle, il faut qu'elle soit contraire à une disposition de la Constitution. Or, pour qu'une loi concernant les minorités soit contraire à la Constitution, il faut que la Constitution contienne des dispositions relatives aux minorités, ou que, conformément à l'article 1 des traités, les articles 2-8 de ces mêmes traités aient été déclarés comme faisant partie de la Constitution.

Nous abordons ainsi le problème de la constitutionalisation de certaines dispositions du traité international.

Il est incontestable que lorsqu'un traité est dûment ratifié, ses dispositions lient juridiquement l'Etat, et celui-ci, en vertu de son obligation, doit déployer toute activité législative ou administrative, ayant pour but l'accomplissement de son devoir international. Lorsque le traité ne contient que des dispositions générales, ne pouvant être réalisées qu'au moyen de lois ou règlements spéciaux (et c'est le cas de la majorité des dispositions des traités de minorités), il est évident que l'Etat ne peut pas se refuser de promulguer ces lois. Il importe peu de savoir maintenant si le traité devient obligatoire par lui-même ou par l'effet de sa transformation en règles de droit interne. Ce qui est certain, c'est que la théorie de Laband, d'après laquelle la conclusion d'un traité international manifeste la volonté de l'Etat de s'engager, mais non de s'acquitter de son obligation, est unanimement rejetée par la doctrine et la pratique, car elle équivaldrait à ôter au Droit International toute espèce de valeur pratique.

Ces principes s'appliquent également aux traités de minorités. Les Etats intéressés ont le devoir de prendre toutes les mesures pour rendre effective la protection des minorités.

Les lois ainsi promulguées doivent remplir les conditions de régularité de toute loi ; elles doivent être conformes à la Constitution. Or, on peut fort bien concevoir une Constitution contenant des principes contraires aux principes des traités (Par exemple une constitution qui ne reconnaîtrait

qu'une seule religion). Au cas où la Constitution serait muette à ce sujet, on peut concevoir une loi nulle au point de vue international, mais irréprochable au point de vue constitutionnel. C'est pourquoi l'article 1 dispose que les articles 2-8 doivent être considérés comme lois fondamentales.

Mais, si l'on admet que la ratification du traité suffit pour obliger le législateur, dans ce cas il ne s'agit de rien moins que de modifier certaines dispositions de la Constitution ou d'y ajouter certaines autres. Or, tous les pays intéressés prévoient pour la modification de la Constitution une procédure spéciale, et l'on est forcé de constater que la procédure ordinaire de la ratification du traité ne suffit pas pour opérer cette addition. En d'autres termes, si la norme internationale oblige toujours le législateur ordinaire, peut-elle également obliger le législateur constituant ? Il faut exclure évidemment des Etats comme l'Autriche, dont l'article 149 de la Constitution déclare lois constitutionnelles, les articles 62-69 du traité de Saint-Germain. Dans ce cas, on a employé la technique ordinaire, prévue pour les modifications des textes constitutionnels.

Nous ne voulons parler que des Etats (ils sont la grande majorité) qui n'ont pas inscrit, ou qui se sont refusés expressément d'inscrire (1) dans leurs Constitutions, les dispositions des traités.

Il semble bien que l'article 1 impose à l'Etat l'obligation de procéder à l'amendement de la Constitution. « Quand un traité exige qu'un Etat ait telle Constitution et qu'il ne l'a pas, quand la coutume internationale ou un traité impose qu'une disposition déterminée figure dans la Constitution et qu'elle n'y figure pas, l'obligation internationale de l'Etat consiste pour lui à se donner cette Constitution, à inscrire dans la Constitution la disposition en question, et ensuite à la conserver. L'Etat commet un acte contraire au droit international, s'il ne se donne pas le statut international ordonné par la norme internationale ; s'il n'y introduit pas le texte exigé, ou si celui-ci existant, il l'abroge (2). »

---

(1) Par exemple : la Roumanie, lors de la révision constitutionnelle de 1923.

(2) Blondeau : *La subordination des constitutions aux normes internationales*, Revue de Droit International, 1932, N° 2, p. 579, suiv.

Mais dans notre cas, il ne s'agit pas de savoir si l'Etat commet un délit international ou non. Il nous faut tenir compte de ce fait indiscutable, que de nombreux Etats n'ont pas satisfait à l'exigence de l'article 1, et alors la question se pose de savoir quelle est la valeur juridique des articles 2-8 au point de vue constitutionnel ? Le législateur ordinaire, le pouvoir exécutif, doivent-ils considérer les articles 2-8, comme parties de la constitution, ou bien leur suffit-il de conformer leurs actes à la Constitution existante ? Une deuxième question, corollaire de la première, va se poser ; la personne appartenant à une minorité pourra-t-elle attaquer une mesure de l'Etat, devant une juridiction constitutionnelle, en invoquant la nature des articles 2-8 ?

Nous avons observé plus haut que la ratification pure et simple du traité ne suffit pas pour insérer ces articles *ipso facto* dans la Constitution. D'autre part, faire dépendre ce caractère de la volonté unilatérale des Etats, ce serait priver les minorités d'une garantie, d'une voie de recours, à laquelle elles ont droit.

Lorsqu'on examine attentivement l'article 1, on s'aperçoit qu'en réalité il édicte deux règles différentes : a). Les articles 2-8 doivent être considérés comme lois fondamentales. b). Aucune loi, aucun règlement, aucune action officielle, ne doivent être en contradiction avec ces stipulations, ni prévaloir contre elles.

Seule la première de ces deux prescriptions s'adresse au législateur constituant. Quant à la deuxième règle, elle s'adresse tantôt au législateur ordinaire, tantôt au pouvoir exécutif. Or, ces deux pouvoirs sont immédiatement obligés par la ratification du traité.

Quelle sera donc la nature de ce principe ? Toute règle qui limite la liberté d'action du pouvoir exécutif ou législatif vis-à-vis de ses citoyens, est au fond une règle constitutionnelle. Il n'est pas nécessaire pour cela qu'elle soit effectivement inscrite dans la Constitution. Il est parfaitement clair qu'il peut y avoir des principes constitutionnels non écrits ; qu'il nous suffise de citer la Déclaration des Droits de l'homme, qui sans faire partie de la Constitution, influe sur toute la législation française. En effet, les lois constitutionnelles de

1875 ne contiennent aucune garantie des droits individuels. Et pourtant, personne n'oserait soutenir que les libertés civiques n'existent pas en France. Les principes de la Déclaration sont « maintenant reconnus et incontestés à tel point que l'on doit les regarder comme des droits en quelque sorte primordiaux et intangibles, placés au-dessus, non seulement des lois ordinaires, mais même des constitutions. (1).

C'est bien aussi le caractère des stipulations des traités de minorités, puisqu'elles ne peuvent être abrogées, même par une Assemblée constituante ou en cas de suspension de la constitution (dictature) (2).

A notre avis donc, une minorité lésée par une loi contraire aux principes contenus dans les articles 2-8, pourrait attaquer cette loi devant la juridiction compétente pour connaître des atteintes à la Constitution.

Quelle sera cette juridiction ? C'est ici que nous abordons la deuxième difficulté, qui s'oppose à un développement normal de la garantie constitutionnelle.

M. Balogh prétend qu'en règle générale, on peut recourir aux tribunaux contre les lois qui s'opposent à la Constitution.

Il nous semble, au contraire, qu'en règle générale, un recours de ce genre est fermé dans la plupart des Etats.

Cependant dans quelques-uns des pays qui ont signé des traités de minorités, ce recours existe (3).

Ainsi, en Tchécoslovaquie, l'article 1 de la loi introductive à la charte constitutionnelle du 29 février 1920, dispose que les « lois qui contredisent la charte constitutionnelle ou ses parties, et les lois la modifiant ou la complétant, sont nulles », et l'article 2 prévoit qu'« un Tribunal constitutionnel décidera si les lois de la République tchécoslovaque et celles du Parlement du territoire des Ruthènes du Sud des Karpathes, satisfont aux conditions de l'article 1 ».

L'article 103 de la Constitution roumaine décide que « seule la Cour de Cassation, toutes chambres réunies, a le droit de juger la constitutionnalité des lois et de déclarer

---

(1) Bonde : *Précis de Droit constitutionnel*, p. 228.

(2) Mandelstamm : *Cours de l'Académie de La Haye*, 1923.

(3) Tous les textes constitutionnels sont cités dans Dareste : *Constitutions modernes*.

inapplicables celles qui sont contraires à la Constitution ».

En Autriche, l'article 144 de la Constitution reconnaît à la Cour constitutionnelle le droit de statuer contre les actes des autorités administratives, lorsque le requérant s'estime lésé par un de ces actes dans un droit garanti par la Constitution. Or, si l'autorité administrative agit en conformité avec une loi, c'est en réalité la loi inconstitutionnelle qui fait l'objet du recours.

L'article 3 de la Constitution grecque est plutôt énigmatique. Il porte que « le pouvoir judiciaire est exercé par des tribunaux indépendants soumis seulement aux lois ». Dareste, *op. cit.* vol. I, p. 626, interprète cet article de la façon suivante : « le sens réel de la disposition est que les tribunaux sont obligés de ne pas appliquer une loi dont la teneur contrevient à la Constitution ».

Dans quelques pays, comme la Bulgarie ou l'Albanie, seule l'Assemblée nationale peut se prononcer sur la constitutionnalité des lois.

En présence de ces textes, nous ne pouvons admettre sans réserve l'affirmation de M. Fouques-Duparc, d'après laquelle « les déclarations des traités n'ont qu'une valeur théorique ».

Quel que soit l'état actuel du problème, il est souhaitable que l'évolution du régime de la protection des minorités se poursuive dans le sens d'un renforcement de garanties judiciaires internes.

Les lacunes ou déficiences actuelles ne sont pas irrémédiables. La protection des minorités est par sa nature même, une branche du droit public, mais une branche particulièrement délicate, nécessitant des lois spéciales et une juridiction compétente (1).

Si les Cours suprêmes sont généralement assez impartiales dans leurs décisions, il est difficile d'exiger la même indépendance des tribunaux inférieurs, en province, où les influences locales, les querelles et les haines trouvent souvent des oreilles favorables, et où la pression gouvernementale,

---

(1) Sans doute, il faudrait qu'on ne pût pas constater, que « la plupart des Etats n'ont pas tenu l'engagement de traduire en pratique les dispositions des traités par la création de lois spéciales. » (Balogh, *op. cit.*, p. 193).

dont dépend l'avancement des magistrats, se fait trop sentir.

Au congrès de l'Union Interparlementaire on a proposé la création de commissions paritaires, composées de représentants de la majorité et de la minorité. Il nous semble que ce serait là organiser les différentes parties de la population en clans ennemis, qui recherchent des compromis. Cette solution aurait à notre avis, un arrière-goût politique, qu'il faut pouvoir éviter à tout prix, si l'on désire voir arriver la protection des minorités à un stade satisfaisant.

La meilleure solution serait la création d'une Cour spéciale ou d'une chambre spéciale de la Cour suprême de chaque Etat, composée de magistrats indépendants, chargée du contrôle de tout ce qui concerne le traitement des minorités.

Malheureusement, beaucoup d'Etats ne sont pas arrivés à ce degré de compréhension. Ils pratiquent la politique de l'autruche, et soit indifférence, soit hostilité, ils ignorent le problème, pour ne pas le régler une fois pour toutes (1). On s'imagine diminuer l'importance de la question, en la laissant dans le vague, en l'abandonnant aux hasards d'une combinaison ministérielle. Autrefois, enjeu des rivalités entre Etats, aujourd'hui la condition des minorités est un atout dans la lutte électorale entre partis.

Au lieu d'avoir un statut juridique précis, les minorités voient leur situation s'améliorer ou empirer, selon les hommes qui siègent dans les ministères. Les minorités, en quête de protection, se tournent alors tout naturellement vers la communauté internationale, vers la S. D. N. Qu'arrive-t-il?

On traite leurs agissements d'antipatriotiques, d'intelligences avec l'étranger, etc.

Il est fort probable que le jour où à la place de l'Etat uniquement dominateur, les minorités verront au-dessus ou à côté d'elles l'Etat protecteur, la garantie interne suffira, et que, selon l'avis de M. Briand, l'appel au Conseil deviendra de plus en plus rare, pour disparaître finalement.

---

(1) Bruns: « *die Grundlagen des Minderheitenrechts* », p.21: « Es müsste sich also die Vertragswidrigkeit auch einer gesetzlichen Bestimmung auf dem innerstaatlichen Rechtsweg angreifen lassen. Tatsächlich ist das in keinem der verpflichteten Staaten möglich. Die vorgesehene innerstaatliche Garantie versagt völlig. Nur deshalb ist die völkerrechtliche Garantie von so grosser Bedeutung. »

## CHAPITRE II

### La Garantie Internationale.

Les Principales Puissances Alliées et Associées avaient négocié et signé les traités de minorités, en renonçant d'avance dans l'article final, à toute intervention individuelle ou collective, au profit du futur Conseil de la Société des Nations.

En effet, en signant les traités, elles agissaient en tant qu'une sorte de mandataire de cet organisme.

Le Conseil, par une série de résolutions, a ratifié la mission qui lui incombe du fait de ses traités (1).

La garantie internationale ainsi créée s'étend à toutes les dispositions des traités, pour autant qu'elles concernent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, sauf à l'article final lui-même. C'est ce qui résulte clairement du texte lui-même : « La Pologne agréee que, dans la mesure où les stipulations des articles *précédents*..... ». D'ailleurs la garantie internationale ne joue que lorsqu'il s'agit de personnes appartenant à des minorités. Or, l'article de garantie ne peut donner lieu qu'à un différend entre deux Etats, membres de la S. D. N.

Ainsi, pour modifier l'article 12, la majorité du Conseil ne sera pas suffisante. Il faudra revenir à la règle générale de l'article 5 du Pacte.

De même, lorsqu'un membre du Conseil voudra porter devant la Cour Permanente, un différend concernant l'inter-

---

(1) Dans la « *Rivista di Diritto Internazionale*, » 1930, p. 48, M. Sereni, conçoit l'acceptation du Conseil, comme l'aboutissement d'un accord, l'offre provenant des Puissances Alliées et l'acceptation de la S. D. N. étant exprimée dans les différentes résolutions. Nous croyons, que le texte des traités n'autorise pas cette interprétation. En effet, le Conseil est chargé d'une mission de surveillance, mais il n'est pas question dans les traités d'obtenir son adhésion préalable.

prétation de l'article de garantie, il devra requérir le consentement de l'Etat intéressé. C'est le retour aux principes généraux du droit international, et à l'article 36 du Statut de la Cour Permanente.

Toutes les autres dispositions obéissent aux règles prévues dans l'article final de chaque traité.

D'après cet article, le Conseil de la S. D. N. intervient dans deux cas : en cas de modification des dispositions du traité et en cas d'inexécution ou de violation des clauses. La Cour Permanente est compétente pour trancher tout différend pouvant s'élever entre l'Etat intéressé et un membre du Conseil de la S. D. N. au sujet de l'application d'un article du traité.

**A. Garantie d'intangibilité.** — Pour que le régime de la protection eût toute son efficacité, il était nécessaire d'assurer la permanence de ses règles. Il était à craindre que l'élan d'idéalisme, qui caractérisait les débuts de la S. D. N., une fois passé, les traités de minorités ne dussent subir des modifications, des révisions, en un mot, aller à l'encontre du but qui les avait dictés.

Selon les principes du droit international, un accord ne peut être modifié que par un nouvel accord auquel auraient participé les mêmes Etats. Ce principe s'applique également, en partie du moins, aux traités de minorités. Il en serait ainsi, notamment, dans le cas où le Conseil déciderait de modifier une clause de traité sans obtenir l'assentiment de l'Etat obligé (1).

Cette théorie a été soutenue avec force par les représentants des Etats minoritaires (2).

Mais supposons qu'un Etat minoritaire ait demandé la

---

(1) A. Sereni : « Nuovi problemi del diritto internazionale delle minoranze (Riv. di Dir. Intern. 1931) ».

(2) Déclaration faite à Paris le 25 février 1929, par les ministres de Pologne, Tchécoslovaquie, Roumanie et Yougoslavie : « La modification d'un traité de minorités ne peut dépendre uniquement de la majorité du Conseil. Le consentement des Etats minoritaires est indispensable, car si les P. P. A. A. se sont engagées à ne pas refuser de telles modifications faites par le Conseil, les Etats minoritaires n'ont pas pris un engagement de ce genre. »

modification des stipulations des traités. Les Grandes Puissances seraient incompétentes pour y consentir. Elles ont cédé leurs pouvoirs au Conseil de la S. D. N., et l'article 12 du traité avec la Pologne, porte que les stipulations « ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la Société des Nations. »

Réserver aux Grandes Puissances seules, la faculté de consentir à la modification des traités, c'était placer tout le régime sur une base très fragile. De là à l'abandon complet des traités, il n'y avait qu'un pas, que les Etats obligés auraient franchi rapidement en offrant en échange des avantages commerciaux, des alliances, etc. Ceci d'autant plus que les traités n'intéressent pas directement le bien-être national des Grandes Puissances.

On peut concevoir également le cas inverse : celui où une des Puissances signataires refuserait son consentement à une réforme, par ailleurs justifiée, pour des raisons d'hostilité envers l'Etat minoritaire. Le traité a prévu cette éventualité, et « les Etats-Unis, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon s'engagent à ne pas refuser leur assentiment à toute modification desdits articles, qui serait consentie en due forme par une majorité du Conseil de la Société des Nations. »

Il y a dans ces deux dispositions, un échec à la règle d'unanimité prévue par l'article 5 du Pacte.

Exception très utile cependant, car la question des minorités, et surtout la modification des traités, est une de celles qui ne réuniraient jamais l'unanimité des membres.

**B. Garantie d'exécution.** — Ce terme peut prêter à une équivoque. Il ne s'agit évidemment pas d'une obligation quelconque de la S. D. N. tendant à assurer l'exécution des stipulations des traités, ou à suppléer l'Etat défaillant (1).

L'alinéa 2 de l'article final des traités sanctionne seulement l'inexécution des clauses par une intervention du Conseil.

---

(1) A la 5<sup>e</sup> session du Conseil, M. Stressmann était d'avis que la tâche du Conseil consistait aussi à veiller constamment sur l'exécution des traités, et non seulement à recevoir des pétitions. Telle ne semble pas être l'avis général et les difficultés que rencontre l'institution d'une Commission permanente des minorités, le prouvent bien.

Il porte en effet, que « la Pologne (ou tout autre Etat) agréé que tout membre du Conseil aura le droit de signaler à l'attention du Conseil toute infraction ou danger d'infraction à l'une quelconque de ces obligations, et que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance ».

Ce paragraphe, le plus important de la matière, a servi de fondement à toute la procédure, créée peu à peu par le Conseil. Tous les rapports, depuis celui de Tittoni jusqu'au rapport Adatci, toutes les résolutions se sont occupés de ce droit de signaler au Conseil les infractions aux traités.

Le début d'une procédure organisée date du célèbre rapport Tittoni, approuvé par le Conseil le 22 octobre 1920.

Un grave obstacle qui risquait d'entraver l'action du Conseil, consistait dans le défaut d'informations précises et véridiques au sujet des violations éventuelles des traités.

Ces derniers n'indiquaient aucun moyen de renseignement. On ignorait à quelle source les membres du Conseil puiseraient les informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

C'est alors que M. Tittoni imagina le système des pétitions.

a) *Pétitions*. — Ce sont des plaintes adressées au Conseil par toute personne autre qu'un membre du Conseil.

Le droit de pétition est illimité. Celle-ci peut provenir tant de la minorité que d'un Etat membre ou non de la Société, d'une organisation internationale ou d'un particulier.

La multiplicité des sources dont peut provenir une pétition résulte de la nature juridique particulière. En effet, ce n'est pas à vrai dire une plainte en ce sens qu'elle engage le Conseil à trancher le conflit. La personne qui adresse une pétition ne devient pas partie à un procès. « Elle ne peut pas avoir pour effet de saisir le Conseil et de provoquer son intervention. » (Rapport Tittoni).

Ce n'est qu'un simple moyen d'information pour les membres du Conseil qui veulent s'intéresser à la question.

Cependant cette latitude n'a pas été acceptée sans conteste par tous les Etats. Dans une note du 22 août 1923, le gouvernement polonais soutenait que les pétitions provenant

d'organisations internationales, ne devraient donner lieu à aucune intervention de la S. D. N. « De telles pétitions constituent une ingérence inadmissible de tierces personnes dans les affaires internes d'un Etat souverain et indépendant. Les traités sur la protection des minorités ont créé pour l'Etat intéressé des obligations à l'égard des minorités, dont celles-ci sont les seuls bénéficiaires et qu'elles seules peuvent en réclamer l'observation dans le cadre d'une procédure conforme aux stipulations des traités. »

La note polonaise semble ignorer la véritable nature de la pétition. Le Conseil ne s'est d'ailleurs pas arrêté aux objections polonaises, et la procédure autorise, comme auparavant, tout le monde à présenter une pétition (1).

Par contre, la pétition n'acquiert une portée juridique que le jour où un membre du Conseil fait la plainte sienne et la porte devant le Conseil. Ce droit est réservé uniquement aux membres du Conseil. C'est d'ailleurs non seulement un droit, mais un devoir. « C'est une obligation morale pour les membres du Conseil que de porter un intérêt particulier à la protection des minorités. » (Rapport Tittoni.)

L'intervention d'un membre du Conseil n'est liée à aucune condition de forme. Elle peut se faire par écrit ou oralement.

La question s'est posée de savoir si un Etat non-membre du Conseil pourrait saisir ce dernier en vertu de l'article 11 du Pacte.

Cet article porte que « tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'appeler l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre nations, dont la paix dépend. »

En 1924, le gouvernement albanais invoqua cet article dans la question de l'expulsion des musulmans d'origine albanaise, résidant en Grèce. M. Politis plaida que l'Albanie n'avait invoqué l'article 11, que parce quelle ne pouvait pas fonder

---

(1) Dans sa lettre du 5 avril 1923, M. Benès écrit aussi : « Mon gouvernement est d'avis qu'en principe, chacun a la faculté d'adresser à la S. D. N. des pétitions ou informations relatives à la protection des minorités, et que ce n'est point seulement un privilège des personnes appartenant à des minorités. » (*J. O.*, 1923, II, p. 717).

autrement son intervention en l'espèce. « En l'espèce, dit-il, il n'y a pas le moindre danger de conflit. » Le rapporteur du Conseil se rallia à cette opinion et proposa de maintenir l'affaire à l'ordre du jour, mais de la traiter comme une question d'application du traité hellénique des minorités. L'article 11 était mis hors de cause.

L'article 11 fut invoqué encore à deux reprises, par le gouvernement grec pour signaler certains agissements du gouvernement turc à l'égard des Grecs de Constantinople, et à nouveau par le gouvernement albanais, pour signaler la situation de la minorité albanaise en Grèce.

Dans ce dernier cas, le Conseil confia à un comité, composé de MM. Adatci, Chamberlain et Zaleski, l'examen de la question de savoir si l'article 11 était applicable en l'espèce. Le comité conclut que « l'article 11 du Pacte ne devrait être invoqué que dans les cas graves qui suscitent le sentiment que sont intervenus des faits qui pourraient effectivement menacer le maintien de la paix entre nations. Dans les cas normaux, au contraire, pareil appel engendrerait les dangers mêmes que les traités veulent éviter. »

« En principe, on n'exclut pas l'article 11. Il est seulement réservé aux cas graves. Il est vrai que le droit de constater la gravité d'un fait, est abandonné à l'appréciation des Etats » (1).

A l'extrême opposé de la note polonaise, se trouve la proposition du comte Apponyi à la VI<sup>e</sup> Assemblée de la S. D. N. Le représentant de la Hongrie demandait qu'il fût possible de saisir directement le Conseil au moyen de pétitions d'une certaine provenance, notamment de celles émanant des organisations suprêmes des Eglises ou des institutions culturelles ou économiques des pays.

M. de Mello Franco (Brésil), chargé du rapport, se prononça contre la proposition Apponyi, en soulignant, outre les inconvénients de la procédure, l'incompatibilité de cette proposition avec la lettre des traités en vigueur, qui n'accordent même pas aux Etats non-membres du Conseil, le droit de saisir ce dernier.

---

(1) Jean Ray : *Commentaire du Pacte de la S. D. N.*

b) *Création du Comité des Trois*. — Aux termes du rapport Tittoni, la faculté pour les membres du Conseil de signaler à ce dernier toutes les infractions aux traités, constituait pour ces Etats, une véritable obligation morale.

Devoir singulièrement malaisé à remplir, en présence des susceptibilités des Etats, jaloux de leur indépendance !

A la séance du 22 octobre 1920, lord Balfour estimait déjà que « le Pacte et les traités qui prévoient la protection des minorités imposent aux membres du Conseil, une tâche ingrate et difficile.

S'il faut intervenir pour protéger une minorité, un des membres du Conseil devra se résoudre à se faire l'accusateur de l'Etat qui n'aurait pas tenu ses engagements. »

Aussi la nécessité d'une procédure automatique, indépendante de la présence de tel ou tel Etat au Conseil, se fit sentir dès le début.

A la même séance, le délégué belge, M. Hymans, demandait que « le Conseil puisse à sa discrétion, soumettre cette pétition à un Comité de trois de ses membres qui auront à l'examiner et à faire un rapport au Conseil à sa session suivante. »

C'est le comité des Trois en germe.

Le 25 octobre 1920, le Conseil vote une résolution aux termes de laquelle, « le Président et deux membres désignés par lui dans chaque cas, procèdent à l'examen de toute pétition ou communication à la Société des Nations, ayant trait à une infraction ou à un danger d'infraction aux clauses des traités pour la protection des minorités. Cet examen aura lieu aussitôt que la pétition ou la communication en question aura été portée à la connaissance des membres du Conseil ».

Le Comité ne se contente pas du reste d'examiner la pétition au point de vue de son bien-fondé. Sa composition et son rôle lui permettent une plus grande souplesse de mouvements. Il est en même temps un conciliateur, un conseiller discret qui s'efforce de terminer l'affaire à l'amiable.

« En effet, après un premier examen de la plainte au point de vue de sa recevabilité, on la transmet au gouvernement intéressé pour observations. Ensuite, comme généralement

les observations écrites ne sont pas considérées suffisantes, on appelle devant le Comité des Trois des délégués pour donner des explications verbales.

Aux explications verbales succèdent les conseils amicaux des membres du Comité des Trois ; conseils amicaux sous forme de rappel des devoirs internationaux. Tout cela, à huis clos, bien entendu, mais c'est un procès en règle, dont la procédure a dû être établie minutieusement par les résolutions du Conseil (1). »

La création du Comité des Trois a fait faire un pas de géant à la protection des minorités. On peut affirmer que les dispositions des traités seraient restées lettre morte, si l'on n'avait pas imaginé ce moyen de saisir le Conseil, car jamais on n'aurait vu un Etat défendre devant le Conseil les minorités, si ce n'est dans un but intéressé.

Le Comité des Trois permet de réaliser ce qui doit être l'idéal de toute justice ; il la rend impersonnelle.

Les Etats minoritaires firent d'abord des difficultés pour reconnaître le nouvel organisme. Ils y voyaient une innovation qui « substitue à l'initiative individuelle et spontanée d'un membre du Conseil, une initiative collective et automatique, non prévue par le Traité, et c'est pourquoi elle abolit sensiblement la valeur de la garantie donnée par le traité à l'Etat qui a dû le subir. » (Note du délégué polonais au Secrétaire général du 16 janvier 1923).

Néanmoins l'accord finit par se faire et tous les Etats signataires acceptèrent l'existence du Comité, même la Yougoslavie, qui avait d'abord repoussé cet organisme « par crainte d'abus. »

Nous ne croyons pas que l'opposition des Etats minoritaires ait été justifiée. Rien dans les traités ne prescrit que l'initiative d'un membre du Conseil doive être individuelle. On peut très bien concevoir l'intervention collective de plusieurs membres, portant une question concernant les minorités, à l'ordre du jour. D'autre part, d'ordinaire, le Conseil ne se prononce jamais sur une question, sans avoir entendu un

---

(1) Titulesco : « Revista de Drept international », sept. 1930, p. 10.

rapport. Ce rapport, au lieu d'être rédigé par un membre, l'est par trois. Voilà toute la différence.

D'ailleurs nous ne croyons pas que le consentement des Etats signataires ait été nécessaire pour donner au Comité une existence juridique valable.

Le comité des juristes, consulté par le Conseil sur la question de savoir si la Lithuanie avait le droit d'assister aux séances du Conseil, émit à ce sujet une opinion qui nous paraît très juste.

A son avis, seules les résolutions du Conseil qui prévoient l'accomplissement obligatoire, de la part des Etats minoritaires, d'actes non prévus par les traités et déclarations, nécessitent le consentement de ces Etats.

Or dans le cas de la création du Comité des Trois, on n'imposait aucune activité obligatoire aux Etats intéressés.

c) *Le Secrétariat*. — Au début de la procédure, le rôle du Secrétariat est purement passif. N'ayant aucune compétence propre, il se borne à accomplir le travail de bureau.

Aux termes du rapport Tittoni, « lorsqu'une demande relative à une question des minorités est arrivée à la Société des Nations, le Secrétaire général doit en faire communication sans commentaires aux membres du Conseil pour information ».

d) *Le Conseil*. — Toute la procédure établie a pour but de conduire la pétition, par échelons successifs, devant le Conseil. Arrivée devant ce dernier, la procédure organisée cède le pas à la méthode ordinaire des discussions diplomatiques.

Une décision du Conseil n'est pas obligatoire non plus ; il peut ne pas considérer la pétition du tout, ou bien y donner suite, ou encore déclarer que la pétition ne lui paraît pas suffisamment fondée. Dans tous ces cas, la décision est prise à l'unanimité, conformément à l'article 5 du Pacte.

Le Conseil possède des moyens très variés pour régler la question.

L'alinéa 2 de l'article 12 du traité avec la Pologne dit en termes très généraux, que « le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appro-

priées et efficaces dans la circonstance ». Son pouvoir n'est limité que par les dispositions générales du Pacte. De tous ces moyens, le Conseil n'a jamais employé que deux : la persuasion, les représentations amiables et l'appel à la Cour.

Quel est le quorum nécessaire pour demander un avis consultatif à la Cour ?

L'importance de cette question résulte du fait qu'en vertu de l'article 4, alinéa 5 du Pacte, l'Etat intéressé, s'il n'est pas représenté au Conseil, est invité à y envoyer siéger un représentant.

L'unanimité du Conseil est-elle indispensable ou bien la majorité suffit-elle ? D'autre part, la voix de l'Etat intéressé doit-elle être comprise dans le vote ou non ?

Il nous semble qu'il faut écarter la voix de l'Etat intéressé.

L'article 4 du Pacte n'a pas pour but de conférer à cet Etat la qualité de membre du Conseil, ne fût-ce que de façon passagère. Par sa présence au Conseil, il est mis dans la possibilité de mieux défendre sa thèse et de fournir des explications plus précises. C'est une dérogation aux dispositions du Pacte, et il faut la limiter strictement au but qu'elle poursuit (1).

L'avis de la Cour tend à éclairer le Conseil qui, en se basant sur l'opinion de cette haute juridiction, pourra rendre une décision, dans laquelle la voix de l'Etat intéressé ne comptera pas. Pourquoi compterait-elle davantage lorsqu'il s'agit d'une activité du Conseil, somme toute, d'ordre interne ?

Nous croyons également que la majorité des membres suffit pour décider d'une demande d'avis consultatif. En effet, l'avis ne préjuge en rien de la décision finale du Conseil. Quelle que soit l'autorité morale qui s'attache à un avis de la

---

(1) Cette opinion semble être aussi celle de la S. D. N. A la 50<sup>e</sup> session du Conseil, les représentants de la Pologne, de la France et de la Grande-Bretagne, déclarèrent que « la procédure minoritaire telle qu'elle est fixée par la jurisprudence du Conseil, n'implique pas la mise à effet de l'alinéa 5 de l'article 4 ». A la 54<sup>e</sup> session, le Président, M. Scialoja, fit remarquer que les Etats peuvent être entendus sans pour cela siéger au Conseil avec droit de vote. Il proposa d'ajouter aux propositions des juristes cette remarque, que le Conseil peut entendre certaines Puissances, tout en statuant dans sa composition ordinaire. Le rapport des juristes fut adopté avec les explications du Président.

Cour, juridiquement, le Conseil est libre de rendre sa décision comme il l'entend.

Le membre du Conseil, opposé à une consultation de la Cour, pourra donc toujours réserver son vote au moment de la décision finale.

En pratique, les pétitions examinées par le Conseil ont été assez rares, environ une quinzaine sur 350 pétitions adressées à la S. D. N. depuis 1921. « Généralement l'examen par le Comité des Trois suffit, soit à démontrer le mal fondé de la pétition, soit à décider l'Etat à modifier sa conduite » (1).

D'ailleurs à bien examiner les interventions du Conseil, on peut se demander si elles ont été tellement efficaces, plus efficaces que les efforts du Comité des Trois.

Le Conseil ne s'est jamais arrogé le droit d'arbitrer un litige, ses résolutions n'ont jamais interprété juridiquement les dispositions des traités. La plupart du temps, l'appel à la S. D. N. s'est terminé par une compromission, dont « les minorités payent les frais ». Pour ne citer qu'un seul exemple, lorsque le gouvernement roumain menaça d'expropriation 2.300 colons de race hongroise, en vertu d'une loi, que le Conseil reconnut comme n'étant pas tout à fait conforme aux stipulations du traité de minorités, le Conseil se contenta néanmoins d'accepter l'offre du gouvernement roumain de verser aux colons la somme de 700.000 francs-or, ce qui fait 304 francs-or par colon exproprié !

Ainsi donc, dès 1920, tous les organismes de la procédure existent déjà ; désormais il ne s'agira que d'étendre ou de restreindre leurs compétences respectives. Il y a entre ces organes une véritable hiérarchie ; au bas de l'échelle, le Secrétariat général, à ce moment, simple agent de liaison. Au-dessus, le Comité des Trois, dont le rôle de rapporteur et de médiateur ne cessera de grandir. Enfin, au sommet, le Conseil, instance suprême, ayant à sa disposition tous les moyens pour obliger l'Etat à se conformer à ses décisions.

---

(1) Redslob, op. cit , p. 218.

## DÉVELOPPEMENT ULTÉRIEUR DE LA PROCÉDURE

**La résolution du 27 juin 1921.** — Aux termes du rapport, « l'Etat intéressé, s'il fait partie de la Société, est aussi renseigné, en même temps que le Conseil, sur l'objet de la demande ; en effet, le Secrétaire général, depuis quelque temps, a établi que tout document communiqué pour information aux membres du Conseil, soit en principe communiqué aussi à tous les membres de la Société ».

Ainsi, dès qu'une pétition arrivait au Secrétariat, celui-ci la communiquait à tous les Etats-membres. A ce moment, le Secrétariat n'exerçait pas encore son contrôle. La recevabilité des pétitions n'était pas encore soumise à certaines conditions. Aussi les inconvénients d'une telle pratique étaient-ils nombreux ; les informations les plus absurdes et les plus malveillantes recevaient une publicité gratuite à l'aide de l'organisme le plus élevé de l'ordre international.

Un incident pénible déclancha l'intervention de certains gouvernements contre cette pratique : un memorandum de l'Association autrichienne pour la S. D. N. contenait des attaques violentes contre le Président et le gouvernement de la République tchécoslovaque.

Cet incident offrit l'occasion aux gouvernements de Prague et de Varsovie de proposer une modification de la procédure. La note polonaise du 3 juin 1921 soulignait notamment que la communication des pétitions à tous les membres de la S. D. N., offrait le grave inconvénient de ne donner que des informations unilatérales, souvent inexacts et tendancieuses, sans que l'Etat visé eût pu répondre simultanément aux attaques. D'un autre côté, la possibilité pour les Etats de répondre ultérieurement ne suffisait pas toujours pour réparer les torts subis par l'application de cette procédure.

Après une conversation au Secrétariat général, les deux Puissances tombèrent d'accord sur un texte unique, recommandé également par le Secrétariat (1).

Se conformant à ces observations, le Conseil adopta le 27 juin 1921, la résolution importante suivante :

---

(1) *J. O.* sept. 1921, p. 749.

« Toute demande relative à la protection des minorités, en vertu des stipulations des traités émanant de requérants qui n'ont pas qualité de membres de la Société des Nations, sera communiquée immédiatement à l'Etat intéressé. L'Etat intéressé sera tenu d'informer le Secrétaire général dans les trois semaines à dater du jour où son représentant auprès du Secrétariat de la Société des Nations aura reçu le texte d'une telle demande, s'il se propose de transmettre des observations à ce sujet. Au cas où l'Etat intéressé ne répondrait pas dans les trois semaines, ou déclarerait qu'il s'abstient de faire des observations, la demande en question sera communiquée aux membres de la Société des Nations, conformément à la procédure prévue par le rapport de M. Tittoni.

Au cas où l'Etat intéressé déclarerait qu'il désire présenter des observations, un délai de deux mois à dater du jour où son représentant auprès du Secrétariat de la Société des Nations a reçu le texte de la demande, lui sera accordé à cet effet. Après avoir reçu les observations, le Secrétaire général communiquera aux membres de la Société des Nations, la demande conjointement avec les observations susdites.

Dans les cas exceptionnels et d'une extrême urgence, le Secrétaire général est tenu, avant la communication de la demande aux membres de la S. D. N., d'en informer le représentant de l'Etat intéressé auprès du Secrétariat de la Société des Nations.

Cette décision entrera immédiatement en vigueur pour ce qui concerne la Pologne et la Tchécoslovaquie. Pour ce qui concerne les autres Etats, qui ont accepté des stipulations de traités pour la protection des minorités, le Conseil autorise le Secrétaire général à leur communiquer la décision prise à l'égard de la Tchécoslovaquie et de la Pologne, et de les inviter à faire connaître s'ils désirent voir appliquer vis-à-vis d'eux la même procédure ».

La résolution fait une distinction entre les demandes présentées par un Etat membre de la S. D. N. et celles présentées soit par un particulier ou une association, soit par un Etat resté en dehors de la S. D. N., ces derniers étant regardés avec plus de méfiance.

En effet, la résolution du 27 juin 1921 ne s'applique

qu'aux « requérants qui n'ont pas qualité de membre de la S. D. N. » Pour les membres, c'est la procédure ordinaire prévue par le rapport Tittoni qui est en vigueur.

Quelle est la raison de cette distinction ? Les documents de la S. D. N. ne l'indiquent pas. Probablement les membres de la S. D. N. étant liés par le Pacte, les accusations mal fondées sont moins à craindre.

**La résolution du 5 septembre 1923.** — En 1923, le Conseil fut saisi par deux notes émanant du gouvernement polonais, et par une note du gouvernement tchécoslovaque, suggérant de nouvelles modifications dans la procédure.

La première note polonaise proposait notamment de transmettre toutes les pétitions par l'intermédiaire du gouvernement intéressé. De l'avis du gouvernement polonais, cette procédure présenterait cet avantage de faire connaître directement au gouvernement central les infractions commises éventuellement par les autorités inférieures, et de pouvoir ainsi donner satisfaction aux pétitionnaires sans passer par l'intermédiaire de la S. D. N.

La deuxième note proposait de restreindre la communication des pétitions aux seuls membres du Conseil.

Le gouvernement tchécoslovaque envisageait un autre point de vue. Il estimait que les pétitions devaient répondre à certaines conditions avant d'être soumises à l'examen du Comité des Trois.

M. Rio Branco (Brésil), présenta son rapport le 5 septembre 1923. Le délégué du Brésil pensait, en effet, qu'il suffisait de restreindre la communication des pétitions aux membres du Conseil, puisque ces derniers sont spécialement chargés de la protection des minorités. D'ailleurs tout Etat peut, sur sa demande, obtenir du Secrétariat tous les documents se rapportant à une pétition. Par contre le rapporteur s'opposait nettement à la proposition polonaise concernant la transmission des pétitions.

Il proposait le vote de la résolution suivante, adoptée par le Conseil :

1° Pour être soumises à la procédure établie par les résolutions du Conseil du 22 et 25 octobre 1920 et du 27 juin 1921,

les pétitions adressées à la Société des Nations, relatives à la protection des minorités :

a) Doivent avoir pour objet la protection des minorités conformément aux traités ;

b) En particulier elles ne doivent pas être présentées sous forme d'une demande de rupture des liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie ;

c) Elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établie ;

d) Elles doivent être rédigées sans violences de langage ;

e) Elles doivent contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire.

Au cas où l'Etat intéressé soulèverait pour une raison quelconque des objections contre la recevabilité d'une pétition, le Secrétaire général soumettra la question de recevabilité au Président du Conseil qui pourra inviter deux autres membres du Conseil à l'assister dans l'examen de cette question. Si l'Etat intéressé le demande, cette question de procédure pourra être inscrite à l'ordre du jour du Conseil.

2° La prolongation du délai de deux mois prévu par la résolution du 27 juin 1921, pour les observations du gouvernement intéressé, au sujet des pétitions, pourra être autorisée par le Président du Conseil, si l'Etat intéressé le demande, et si les circonstances semblent le rendre nécessaire.

3° La communication aux membres de la Société des pétitions ainsi que des observations (s'il y a en a), du gouvernement, conformément à la résolution du 27 juin 1921, sera restreinte aux membres du Conseil. Elle pourra être faite aux membres de la Société ou au public en général, à la demande de l'Etat intéressé ou en vertu d'une résolution portée à cet effet par le Conseil ayant été dûment saisi.

4° L'examen des pétitions et des observations (s'il y en a), des gouvernements intéressés, par le Président et deux autres membres du Conseil, conformément à la résolution du 25 octobre 1920, aura pour seul objet de constater éventuel-

lement, l'opportunité pour un ou plusieurs membres du Conseil de signaler à l'attention du Conseil, une infraction ou un danger d'infraction à l'une quelconque des stipulations pour la protection des minorités. Le droit appartenant à tous les membres du Conseil de signaler à l'attention de celui-ci une infraction ou un danger d'infraction, reste entier.

5° La présente résolution sera portée à la connaissance des gouvernements qui ont signé des traités ou fait des déclarations au sujet de la protection des minorités ».

Les deux dispositions capitales de la résolution concernent les conditions de recevabilité et la communication des pétitions aux seuls membres du Conseil.

Les conditions de recevabilité ne nécessitent aucun commentaire. Les unes appliquent les principes généraux du droit, comme la règle *non bis in idem*, les autres tiennent compte de la nature particulière de la S. D. N. en interdisant toute demande de rupture politique (1).

Ce qui est plus caractéristique, c'est le rôle actif que va jouer désormais le Secrétaire général. Il sera le premier censeur, doté d'un pouvoir discrétionnaire. A vrai dire, il ressort du rapport de M. Rio Branco, que le Secrétaire soumettait déjà avant la résolution les pétitions à un examen au point de vue formel. Cependant cet examen se faisait quelque peu arbitrairement, sans critères précis. Désormais il lui suffira de se conformer à la résolution du 5 septembre 1923.

Le requérant, sa pétition une fois présentée au Secrétariat, ignore le résultat de cet examen préalable, ainsi que toute la suite donnée à sa pétition. En effet, le Secrétaire se borne à confirmer la réception de la pétition (Mémorandum du Secrétaire général, approuvé par le Conseil, le 10 juin 1926).

Par contre, l'Etat intéressé, outre la faculté de présenter des observations écrites ou orales pendant toute la durée de la procédure, peut également contester le bien-fondé de la décision du Secrétaire, et engager contre ce dernier une sorte

---

(1) On ne comprend pas pourquoi M. Wintgens, op. cit., p. 316, considère la résolution du 5 septembre 1923, comme impliquant une diminution des droits des minorités.

de procès préliminaire, dont le Président du Conseil sera l'arbitre. Il peut même contester la décision de ce dernier, et porter le litige devant le Conseil en entier.

La résolution restreint de plus la communication des pétitions aux membres du Conseil. La restriction aurait été sensible, si les Etats membres de la Société avaient le droit de saisir directement le Conseil. Mais comme les demandes présentées par les Etats suivent à peu de chose près le même chemin que les pétitions des particuliers, la restriction n'a que peu d'importance.

D'ailleurs la 4<sup>e</sup> Assemblée adopta le 26 septembre 1923, une résolution confirmant la résolution du Conseil, mais ajoutant que, « toutefois, en vertu du paragraphe V de la résolution de l'Assemblée du 21 septembre 1922, tout gouvernement membre de la Société des Nations peut présenter une demande au Secrétariat, afin que les pétitions avec les observations du gouvernement intéressé, qui sont communiquées au Conseil, soient communiquées aussi à ce gouvernement ».

**La résolution du 10 juin 1925.** — Le Comité des Trois était devenu une instance normale et l'organe le plus important de la protection des minorités. Notamment le rôle du Président s'était encore accru depuis la résolution du 5 septembre 1923.

Mais ce n'était pas un organe permanent. Il n'avait rien d'une commission des minorités. Non seulement le Président changeait chaque année, mais les deux membres du Conseil assesseurs dépendaient à la fois des élections au Conseil et du choix du Président.

Cependant la nature extrêmement délicate des fonctions confiées aux Comités des Trois exigeait sinon la plus grande compétence, — c'était impossible, précisément à cause des variations incessantes dans la composition des Comités — du moins la plus grande objectivité possible.

Ce souci d'impartialité inspire le rapport de M. de Mello Franco (Brésil), et la résolution du Conseil du 10 juin 1925.

Elle a créé une sorte de « stabilité négative ». Lorsqu'une pétition est soumise au Président, on ne sait pas d'avance

quels Etats feront partie du Comité, mais on peut savoir quels Etats n'en feront pas partie.

En effet, le Président évitera d'inviter à siéger avec lui :

1° le représentant de l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause ;

2° le représentant d'Etat voisin de l'Etat auquel ressortissent ces personnes ;

3° le représentant d'un Etat dont la majorité de la population appartient au point de vue ethnique, au même peuple que lesdites personnes.

Si le Président du Conseil lui-même se trouve dans l'un des trois cas prévus ci-dessus, il sera remplacé par le membre du Conseil qui exerçait les fonctions de Président immédiatement avant lui, et qui ne se trouve pas dans ce cas (1).

**La résolution du 13 juin 1929 (Résolution de Madrid).** — Les réformes opérées par les diverses résolutions ne donnaient pas satisfaction aux partisans de la protection des minorités. Les méthodes de travail des Comités des Trois étaient surtout vivement critiquées. On leur reprochait de travailler dans l'ombre, de laisser les minorités dans l'ignorance sur le sort de leurs pétitions, etc.

On s'attendait dans les milieux de Genève, à une discussion approfondie sur tout le régime des minorités d'un moment à l'autre.

Un incident survenu lors de la session du Conseil, le 15 décembre 1928, mit aux prises MM. Stresemann et Zaleski. L'incident paraissait sans rapport avec la discussion qui suivit, puisqu'il ne s'agissait pas des dispositions générales concernant les minorités, mais d'une prétendue violation de la Convention germano-polonaise du 15 mai 1922. Cette Convention met à la disposition des minorités une procédure spéciale, leur permettant de saisir directement le Conseil, et par

---

(1) La littérature juridique allemande voit dans cette résolution une pointe dirigée contre l'Allemagne. Pourtant, en 1925, elle ne faisait pas encore partie de la S. D. N. Elle n'a pas précisé son point de vue quelors de la session de Madrid de 1929.

conséquent les reproches adressés aux Comités des Trois, n'avaient aucune raison d'être.

M. Zaleski ayant fait entendre que l'activité de certaines associations minoritaires minait l'autorité de l'Etat polonais, MM. Stresemann et Dandurand (Canada) annoncèrent aussitôt leur intention de reprendre à la session suivante du Conseil, le problème des minorités et de leur protection par la S. D. N. dans toute son ampleur.

Ces débats mémorables eurent lieu les 6 et 7 mars 1929. M. Dandurand présenta un mémorandum dans lequel il fit ressortir que la procédure actuellement suivie par la S. D. N. « n'a pas donné satisfaction aux minorités, qui ne cessent de protester par tous les organes qui sont à leur disposition. Bien que cette méthode ait donné d'heureux résultats, elle laisse dans l'esprit de la minorité l'impression qu'elle n'a pas été entendue et qu'elle est la victime de l'inaction ou de l'indifférence du Conseil. Cette minorité porte plainte et elle reste dans l'ignorance de la suite qui a pu être donnée à ses représentations... Il se peut que dans neuf cas sur dix le plaignant soit dans l'erreur, mais comme il n'en a pas la démonstration, il reste en face de son grief et il clame son mécontentement. Ce n'est pas là ce que se proposaient les auteurs des traités de minorités. Leur but était d'apaiser les esprits et de faire régner l'harmonie dans les Etats nouvellement constitués ou remaniés ».

On a proposé une commission permanente des minorités ? M. Dandurand apporte un autre projet, inspiré de la note polonaise du 22 août 1923 ; les pétitions devront être adressées au gouvernement intéressé avec prière de les transmettre au Secrétariat de la S. D. N. dans les 30 jours qui suivent leur réception, si le gouvernement ne croit pas opportun de répondre directement aux pétitionnaires. Si le gouvernement ne réussit pas à satisfaire les plaignants, ces derniers devront donner leurs raisons pour maintenir leurs prétentions et prier le gouvernement de transmettre toute la correspondance échangée au Secrétariat dans les 30 jours qui suivront la réception de leur réplique finale.

Le gouvernement devra se conformer à cette requête. Si les pétitionnaires ne reçoivent pas dans les 40 jours qui

suivent leur demande un avis de cette transmission, de la part du Secrétariat, ils pourront expédier eux-mêmes tous les documents en question à la S. D. N.

M. Dandurand demande encore que le Comité des minorités soit élargi de façon à comprendre tous les membres du Conseil ou leurs substituts. De plus les réunions de ce comité devraient avoir lieu aussi souvent que nécessaire, et ne pas être liées aux sessions du Conseil. Enfin il faut assurer aux travaux du Comité une certaine publicité.

Le projet de M. Dandurand unit à l'avantage mentionné par le gouvernement polonais, à savoir que l'administration locale connaîtrait immédiatement les griefs exposés, celui de ne pas voir les pétitions interceptées par le gouvernement intéressé.

Prenant la parole après le délégué canadien, M. Stresemann passe en revue l'activité de la S. D. N. et constate que lorsqu'on songe à ces principes fondamentaux et qu'on les compare à la pratique telle qu'elle existe en réalité, on ne peut s'empêcher d'avoir l'impression que la théorie et la pratique ne sont pas toujours allées de pair ».

Il s'élève notamment contre la conception de la protection des minorités comme un régime transitoire, idée exprimée en 1925 par un rapporteur et appuyée par d'autres délégués.

De même l'exclusion de certains Etats de l'examen des pétitions, en vertu de la résolution du 10 juin 1925, lui semble injustifiée et contraire à l'égalité des membres du Conseil.

Les suggestions du ministre allemand dépassent encore celles de M. Dandurand. Il voudrait notamment qu'on informe directement les minorités du sort de leurs pétitions, ou qu'on insère tout au moins dans le *Journal Officiel*, les rapports présentés au Conseil. M. Dandurand abandonne au Conseil le soin de décider dans quel cas et dans quelles conditions une communication publique serait faite.

M. Stresemann demande aussi que les Comités soumettent *dans tous les cas* le résultat de leurs travaux aux membres du Conseil, la fonction du Comité n'étant que d'informer le Conseil s'il y a lieu ou non d'attirer son attention sur une violation des traités.

Les Comités devraient demander des renseignements

supplémentaires, non seulement aux gouvernements mis en cause, mais aussi aux minorités intéressées.

Dans la discussion qui suivit, les représentants des Etats minoritaires déclarèrent que leurs gouvernements n'étaient pas disposés à accepter de nouvelles obligations, et demandèrent l'institution d'une commission d'études pour décider si les nouvelles propositions ne dépassaient pas le cadre de leurs obligations.

D'autres orateurs, représentant les Etats de l'Europe occidentale, défendirent l'œuvre de la S. D. N., considérable malgré les nombreuses difficultés.

On décida à l'unanimité d'instituer un comité chargé de soumettre un rapport sur la question à la session suivante du Conseil.

Ce comité, dit de Londres, composé de MM. Adatci (Japon), Chamberlain (Grande Bretagne), et Quiñones de Leon (Espagne), rédigea le rapport que le Conseil examina dans sa session de Madrid, tenue les 6, 7, 8, 11, et 13 juin 1929.

C'est le rapport le plus complet parmi tous ceux présentés à la S. D. N. sur la question des minorités.

Après avoir fait l'historique du régime et de son fonctionnement dans le cadre de la Société des Nations, le Comité suggère une série de modifications transactionnelles qui, à certains points de vue, améliorent la procédure.

Le comité s'attache à justifier le rejet de différentes propositions allemandes et canadiennes.

La transmission des pétitions par le gouvernement intéressé lui paraît instituer une sorte de procédure contradictoire.

Quant au nombre des membres du Comité, on pourrait le porter de 3 à 5, puisque le nombre de 3 était prévu pour 9 membres du Conseil, alors qu'il y en a 14 maintenant, mais il faut se rendre compte que le travail diplomatique est grandement facilité par un nombre de membres restreint. En aucun cas, il ne faut élargir le Comité jusqu'à y voir représentés tous les membres du Conseil. On ne pourrait plus distinguer le Comité du Conseil, et l'examen d'une pétition par le Comité équivaldrait à l'examen par le Conseil, alors qu'aucun membre n'aurait pris l'initiative d'un tel examen. Ce serait une véritable dérogation aux traités.

Dans un autre ordre d'idées, l'exclusive prononcée contre certains Etats par la résolution du 10 juin 1925 doit être maintenue. D'ailleurs tout membre du Conseil, même s'il n'a pas participé aux travaux du Comité, peut porter individuellement la question devant le Conseil.

Le Comité de Londres recommande l'adoption des mesures concrètes suivantes :

a) Lorsque le Secrétaire général déclarera une pétition irrecevable, il en informera le pétitionnaire, et le cas échéant, il lui communiquera la résolution du Conseil du 5 septembre 1923, fixant les conditions de recevabilité pour les pétitions des minorités ;

b) Le Président pourra, lorsqu'il l'estimera opportun, inviter quatre membres au lieu de deux, pour examiner avec lui les pétitions ;

c) Les Comités des Trois devraient se réunir dans l'intervalle des sessions du Conseil, toutes les fois qu'ils le jugeront nécessaire.

Les Comités de minorités communiqueront par lettre le résultat de leurs travaux aux autres membres du Conseil. Une fois par an, le Secrétaire général distribuera à tous les membres du Conseil, une copie des lettres adressées à eux par les Comités des minorités dans le courant de l'année.

Les Comités de minorités devront étudier, d'accord avec les Gouvernements intéressés, la possibilité de publier les résultats de l'examen des pétitions.

Le Secrétaire général publiera une fois par an, au *Journal Officiel*, les statistiques suivantes :

- 1° nombre des pétitions reçues au Secrétariat ;
- 2° nombre des pétitions déclarées irrecevables ;
- 3° nombre des pétitions déclarées recevables et soumises à l'examen d'un Comité des Trois ;
- 4° nombre des Comités et des réunions tenues par eux ;
- 5° nombre des pétitions dont l'examen de la part d'un Comité des Trois a été clos au cours de l'année.

L'unanimité fut longue à s'établir au sein du Conseil. Le délégué allemand, M. Schubert, critiqua le rapport qui ne tenait pas compte des observations du gouvernement allemand. Finalement, sur le conseil de M. Scialoja, on divisa le rapport en deux parties ; la partie générale ou principes sur laquelle le délégué allemand réserva son vote, et les propositions concrètes qui furent acceptées à l'unanimité et qui constituent la résolution du 13 juin 1929.

**C. La garantie d'interprétation.** — Les traités ont prévu le cas où un membre du Conseil ne partagerait pas l'avis de l'Etat minoritaire sur un point touchant à la protection des minorités, et ils ont désigné l'organe compétent pour trancher ce conflit : la Cour Permanente de Justice Internationale.

L'absence d'un corps judiciaire, chargé de déclarer si les actes d'un Etat étaient conformes à ses obligations internationales, avait été la principale raison de l'inefficacité de toutes les stipulations concernant les minorités, dans le passé.

L'alinéa 3 de l'article 12 du traité avec la Pologne porte que « la Pologne agréée en outre, qu'en cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant ces articles, entre le gouvernement polonais, et l'une quelconque des Principales Puissances Alliées et Associées, ou toute autre Puissance membre du Conseil de la Société des Nations, cette divergence sera considérée comme un différend ayant un caractère international selon les termes de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le gouvernement polonais agréé que tout différend de ce genre sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour Permanente de Justice. La décision de la Cour permanente sera sans appel et aura la même force et valeur qu'une décision rendue en vertu de l'article 13 du Pacte ».

A l'origine, les fonctions de la Cour Permanente en matière de minorités devaient être beaucoup plus étendues. C'est ce qui ressort clairement du livre de M. Feinberg (1). Non seulement certains hommes d'Etat voulaient-ils accorder

---

(1) Feinberg : *La Jurisdiction de la Cour Permanente dans le système de la protection des Minorités*, Paris, 1931.

aux individus le droit d'accès à la Cour, mais certaines délégations comme l'américaine et l'italienne voulaient accorder à tous les membres de la S. D. N. le droit de porter devant la Cour les différends sur les questions minoritaires, et dans le projet de la délégation française, le Conseil n'avait qu'une fonction de triage, l'affaire elle-même devant être jugée par la Cour.

On n'eut pas le courage de modifier aussi radicalement le droit international courant, et l'article 12 est une solution intermédiaire.

Le recours judiciaire qu'organise l'article 12 ressemble par certains côtés à une clause d'arbitrage obligatoire.

On spécifie le juge, la Cour Permanente. On détermine la compétence *ratione materiae*, toute divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait concernant les articles du traité. La sentence ainsi rendue présente également tous les caractères d'une sentence arbitrale ; elle est sans appel, elle doit être exécutée de bonne foi, et la guerre est interdite contre la partie qui se soumet à la sentence, à supposer qu'une question de minorités puisse dégénérer en menace de guerre.

Le recours de l'article 12 diffère d'une clause d'arbitrage par un caractère essentiel ; c'est que normalement la clause obligatoire lie les deux parties, tandis qu'en matière minoritaire, seul l'Etat minoritaire est dans l'obligation de déférer à une citation provenant d'un membre du Conseil. Par contre, l'Etat intéressé ne pourrait pas soumettre à la Cour Permanente un litige concernant une question de minorités sans le consentement du membre du Conseil mis en cause.

Cette restriction est fort regrettable, car « l'Etat minoritaire peut avoir autant que celui qui l'accuse, un intérêt majeur à ce que la Cour fasse toute la lumière sur le sens des dispositions qu'on prétend avoir été transgressées par lui (1). »

Cependant, bien qu'aucune obligation n'incombe aux membres du Conseil, on ne voit pas pourquoi quelques auteurs (2) soutiennent que l'Etat minoritaire n'a pas le droit de soumettre à la Cour un différend surgi entre lui et un

---

(1) Feinberg, op. cit., p. 88.

(2) Balogh : op. cit., p. 242. Ito : *La protection des Minorités*, p. 235.

membre du Conseil, et concernant la protection des minorités. Rien, dans le texte de l'article 12, n'autorise cette interprétation excessive.

Cet article comporte une précaution, tendant à ce que l'Etat intéressé ne puisse pas se dérober à la juridiction de la Cour, puisqu'en règle générale, l'accord des deux parties est nécessaire pour saisir une juridiction internationale.

Mais nous croyons que l'Etat intéressé n'est pas déchu à priori du droit de citer devant la Cour un membre du Conseil. Dans ce cas, l'assentiment de ce dernier est nécessaire, et l'on quitte le domaine de l'article 12 du traité, pour rentrer dans celui, plus large, de l'article 14 du Pacte et de l'article 36 du Statut de la Cour Permanente (1).

Quoi qu'il en soit, tout membre du Conseil a le choix entre deux organes : le Conseil et la Cour. Son choix dépendra des circonstances, et de la tournure qu'il veut donner à la controverse.

En portant une question devant le Conseil, le membre intéressé engage un débat général, auquel prennent part tous les membres, et qui pour avoir une portée juridique, doit se terminer par un vote unanime.

Tandis que devant la Cour, c'est un procès en règle qui se déroule ; seules les deux parties développent leurs thèses respectives et l'arrêt est rendu à la majorité.

Certains auteurs exposent le fonctionnement de la clause de garantie, comme si la Cour ne pouvait être saisie du différend, que si l'on aboutit à une « impasse » devant le Conseil (par exemple Evans, *op. cit.*) Ainsi la Cour aurait un rôle subsidiaire.

En réalité, aucun texte ne consacre la priorité de la compétence du Conseil.

Telle a été également la thèse du représentant polonais dans l'affaire des écoles minoritaires de Haute-Silésie, et la Cour, dans son arrêt N° 12, semble avoir adopté son point de vue.

« Les traités de minorités n'impliquent aucune préférence pour la procédure politique devant le Conseil à l'égard de la procédure judiciaire devant la Cour ; ils mettent à la dispo-

---

(1) Dans ce sens également Sereni : *Rivista di Diritto Internazionale*, 1930, p. 177.

sition des Etats membres du Conseil deux procédures qui sont à considérer comme équivalentes, et ils les laissent entièrement libres de choisir celle qui, dans chaque cas concret, leur paraîtra la plus appropriée et la plus efficace ».

Cependant, en pratique, il est difficile de concevoir qu'un Etat se décide d'en citer un autre devant la Cour, sans qu'une divergence d'opinion soit constatée entre eux.

Si le Conseil est déjà saisi de l'affaire, la divergence d'opinion résultera des délibérations du Conseil.

Mais au cas où l'Etat voudrait citer directement un autre devant la Cour, sans passer par l'intermédiaire du Conseil, bien qu'agissant comme membre du Conseil, la brusquerie de ce procédé serait jugée comme un acte peu amical. Un membre du Conseil ne se résoudra donc à citer directement l'Etat minoritaire que dans des cas très rares où la complexité juridique de l'affaire serait évidente, et où toute perte de temps causerait un danger réel.

Cette procédure ne constituera donc jamais la règle, elle ne sera que l'exception.

Cependant, puisque les deux procédures ne sont aucunement connexes, il faut envisager un cas, qui peut se présenter en pratique, quoique très rarement, celle du conflit des compétences entre le Conseil et la Cour. On peut concevoir trois hypothèses :

Si un membre du Conseil porte devant la Cour une affaire avant qu'elle ait été inscrite à l'ordre du jour du Conseil, ce dernier s'abstient d'en connaître.

Dans le cas de la pétition du Deutscher Volksbund du 30 janvier 1928, tendant à la création d'une école dans le district de Biertultowy. Le Gouvernement polonais fit observer que la question ne pourrait être utilement examinée par le Conseil, puisqu'elle était liée à l'interprétation des art. 106 et 131 de la Convention de Genève, dont l'Allemagne avait demandé l'interprétation contentieuse à la Cour. Le Conseil décida d'ajourner l'examen de la question jusqu'à l'arrêt de la Cour.

Dans le cas où le Conseil serait déjà saisi d'une affaire, si un membre préfère néanmoins soumettre l'affaire à la Cour, le

pourra-t-il ? Il semble que oui. Dans l'arrêt n° 12, la Cour a posé ce principe que sa « juridiction ne saurait être tenue en échec que dans les cas exceptionnels où le différend que les Etats voudraient lui soumettre rentrerait dans la compétence exclusive, réservée à un autre organe ». Tel n'est pas le cas de la protection des minorités.

M. Salvioli (1) étudiant la même question, arrive à une conclusion opposée. Il propose d'ériger en règle générale le critérium de la prévention dans le temps, admise dans les juridictions nationales.

« Lorsqu'il s'agit d'une seule question qui touche les intérêts juridiques de plusieurs personnes, si l'une d'elles a déjà engagé une procédure devant un organe, les autres ne peuvent suivre dans le même temps une procédure parallèle, bien que toutes les deux soient admises par le droit.

« La procédure à suivre est déterminée par la prévention, de sorte qu'entre toutes les parties intéressées, il se forme une sorte de *litis consortio* nécessaire... L'application de ces principes aux deux organes dont nous parlons — le Conseil et la Cour — s'impose évidemment et elle est facile ». A plus forte raison, M. Salvioli préconise-t-il l'adoption de ce principe, lorsque le Conseil a renvoyé la question à la Cour pour avis.

A notre avis, il faut distinguer entre les deux éventualités : lorsque l'affaire est simplement pendante devant le Conseil, nous croyons qu'un membre du Conseil peut la porter devant la Cour. En invoquant l'exemple des juridictions internes, M. Salvioli oublie qu'il s'agit là de juridictions absolument identiques, quant aux règles d'après lesquelles elles jugent, les moyens de preuve, le quorum nécessaire pour rendre une sentence, la force obligatoire de celle-ci.

Le Conseil et la Cour par contre diffèrent en tout : la procédure, la composition, le vote, l'autorité morale de la sentence. On ne peut donc pas parler d'une « juridiction parallèle ». Et d'ailleurs quelle est la raison d'être de l'exception de *litispendence* ? C'est d'empêcher deux jugements contradictoires, dont la force exécutoire serait égale.

---

(1) *Jurisprudence de la Cour Permanente, Cours de la Haye*, 1926, vol. II, p. 43.

Mais si une affaire de minorités est pendante devant le Conseil, le membre qui voudra la porter devant la Cour, empêchera par son abstention, la formation de l'unanimité nécessaire pour une résolution du Conseil. Ainsi, pratiquement, on ne sera jamais en présence de deux sentences contradictoires.

Cependant si le Conseil a renvoyé l'affaire à la Cour pour avis, dans ce cas, il faut tenir compte, qu'en réalité c'est le même organe qui doit se prononcer sur la même question, et l'on peut admettre avec M. Salvioi, que « ce serait vraiment une situation étrange que celle qui résulterait de la coexistence de deux procédures contemporaines devant la Cour — la consultative et la contentieuse — sur la même question ». (1)

L'avis consultatif n° 6, sur lequel M. Feinberg fonde son raisonnement, dit expressément que « si la Cour refusait de se saisir d'une question à elle soumise, en vertu de l'un de ces alinéas, en se basant pour ce faire sur ce que cette question *eût pu*, ou *pourra plus tard*, lui être soumise, de façon différente, conformément à l'autre alinéa, le résultat pourrait être, en pratique, de les rendre tous deux inefficaces. » Ce passage vise un règlement de l'affaire intervenu avant ou après que la Cour en soit saisie, mais non deux procédures aboutissant en même temps à la Cour.

Pour contre, l'avis précité fournit une réponse précise à la question de savoir si la Cour peut être saisie d'une affaire, sur laquelle le Conseil a déjà statué. Cette affirmation théorique a été consacrée par la Cour dans l'arrêt n° 12. La Pologne ayant soutenu que la question avait été réglée par le Conseil, le représentant de l'Allemagne prétendit que rien ne pouvait s'opposer à ce que l'affaire fût soumise à la Cour, en invoquant le caractère nettement indépendant des deux compétences. La Cour se rallia à la thèse allemande.

M. Salvioi, tout en enregistrant cette décision, fait observer que s'il n'y a pas d'inconvénient lorsque le Conseil s'est décidé sans entendre la Cour, il y en aurait un par contre,

---

(1) M. Feinberg, op. cit., estime que le membre du Conseil conserverait la même liberté même dans ce dernier cas.

si le Conseil a demandé et plus encore, suivi l'avis de la Cour. C'est pour cette raison que l'Avant-Projet du Statut prévoyait une composition différente de la Cour, dans sa fonction consultative et dans sa fonction contentieuse (1).

En étudiant les solutions données par la doctrine et par la jurisprudence, on ne peut s'empêcher de remarquer que les deux procédures — devant le Conseil et devant la Cour — tout en n'étant pas connexes, ne sont pas équivalentes. En réalité, la procédure judiciaire devant la Cour est légèrement favorisée. Lorsqu'on affirme le caractère indépendant des deux procédures, on le fait surtout *contre* la compétence du Conseil.

Peut-être est-ce comme un vestige de rôle prédominant que devait jouer originairement la Cour dans la protection des minorités.

En pratique, et malgré la recommandation de la III<sup>e</sup> Assemblée (2), la Cour n'eut encore l'occasion de rendre qu'un seul arrêt sur une question de minorités, en interprétant certaines dispositions de la Convention de Genève.

Il semble plutôt que le Conseil se soit inspiré des paroles de M. Motta, prononcées à l'Assemblée de 1922 : « Nous désirons que les conflits soient éliminés par les moyens bienveillants, par les interventions officieuses du Conseil, et nous ne pensons au règlement juridique par la Cour Permanente, que dans des cas en quelque sorte exceptionnels lorsque les différends ne peuvent être réglés d'une autre manière. Nous avons l'assurance dans ces cas que de telles questions portées devant la Cour recevront une solution non plus politique, mais strictement juridique. ».

La Cour peut encore intervenir d'une deuxième manière

---

(1) Dans le rapport sur les avis consultatifs, présenté en 1928 à l'Institut de Droit International, MM. Lapradelle et Negulesco soutiennent qu'il n'y a rien d'extraordinaire à ce que la solution « pour arrêt » rendue dans la même affaire, fût différente de la solution rendue antérieurement « pour avis ».

(2) « En cas de divergence d'opinions sur des questions de droit ou de fait, concernant les stipulations des traités de minorités, entre le gouvernement intéressé et l'un quelconque des Etats membres du Conseil de la S. D. N., l'Assemblée recommande aux membres du Conseil de faire appel, en évitant tout délai inutile, à la décision de la Cour Permanente conformément aux traités de minorités... »

dans la protection des minorités ; en rendant des avis consultatifs. Cette faculté n'est pas prévue par les traités de minorités, mais elle découle de l'article 14 du Pacte : « elle (la Cour) donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou sur tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée ».

La faculté de demander un avis est réservée au Conseil ou à l'Assemblée *in corpore*. Un membre seul ne pourrait pas s'adresser à la Cour.

En matière consultative, l'article 73 du Règlement de la Cour (article 66 révisé), contient une disposition dont les minorités pourraient profiter à l'occasion. Il admet toute organisation internationale, que le Président ou la Cour jugerait susceptible de fournir des renseignements, à présenter à la Cour des exposés écrits ou oraux. L'organisation sera également admise, — dans les formes, mesures et délais fixés dans chaque cas par le Président ou par la Cour, — à discuter les exposés présentés par d'autres Etats, Membres ou organisations.

Enfin les principes généraux que nous avons exposés, souffrent des exceptions dans le cas de la Finlande, de l'Esthonie et de la Lettonie.

La Cour ne peut rendre à l'égard de ces Etats que des avis consultatifs.

De plus, en ce qui concerne la Lettonie, « le gouvernement letton se réserve le droit de demander que cette divergence soit déférée à la Cour Permanente de Justice Internationale, pour avis consultatif. Bien entendu, le Conseil aura aussi le droit de demander que la question soit déférée à la Cour. » Dans ce cas, le Conseil serait donc obligé de déférer à la demande de la Lettonie, alors que dans tous les autres cas, c'est une simple faculté.

---

## V<sup>e</sup> PARTIE

### LA JURISPRUDENCE DE LA COUR PERMANENTE EN MATIÈRE DE MINORITÉS

---

**L'avis consultatif N° 6.** — Le 8 novembre 1921, le Secrétaire général reçut un télégramme de l'Association allemande pour la souvegarde des droits des minorités en Pologne, l'informant que plusieurs milliers de familles d'origine allemande étaient menacées d'expulsion par le gouvernement polonais, au 1<sup>er</sup> décembre 1921.

Les faits, tels que les a présentés plus tard la demande d'avis adressée à la Cour Permanente, étaient les suivants :

a) Un certain nombre de colons, anciens ressortissants allemands domiciliés dans les territoires ayant appartenu à l'Allemagne, ont obtenu la nationalité polonaise, notamment en vertu de l'article 91 du traité de Versailles.

Ils occupaient leurs terres en vertu de contrats nommés « Rentengutsverträge », qui, bien qu'ils aient été conclus avec la commission de colonisation antérieurement à l'armistice du 11 novembre 1918, n'avaient pas été suivis avant cette date d'une cession nommée en allemand *Auflassung*. Le gouvernement polonais, se considérant comme propriétaire légitime de ces terres en vertu de l'art. 256 du traité de Versailles, estimait être en droit de procéder à l'annulation de ces contrats.

En conséquence, ces colons furent l'objet de la part des autorités polonaises de certaines mesures ayant pour résultat l'expulsion des susdites personnes des terres qu'elles occupaient.

b) Les autorités ne reconnaissaient pas les baux qui avaient été consentis avant le 11 novembre 1918 par le gouvernement allemand aux ressortissants allemands devenus plus tard sujets polonais. Ces baux portaient sur les domaines de l'Etat allemand transférés à l'Etat polonais en vertu du traité de Versailles, notamment de l'article 256.

La requête fut d'abord soumise à la procédure ordinaire en matière de pétitions. Vu la proximité du délai fatal, le Comité des Trois, composé de MM. Hymans (Belgique), Imperiali (Italie) et Ishii (Japon), conclut à ce que le gouvernement polonais fût invité à surseoir à toute mesure qui aurait pour résultat de préjuger la solution définitive de l'affaire, jusqu'à ce que les observations de ce gouvernement aient pu être examinées. Le Conseil adopta ces propositions, et par une résolution du 17 mai 1922, il pria le gouvernement polonais de surseoir à toutes mesures administratives ou judiciaires de nature à porter préjudice à la situation des colons allemands jusqu'à la solution des questions soulevées dans le rapport.

L'affaire présentant un caractère juridique très net, le Conseil chargea le 9 septembre 1922, une commission de juristes, de lui soumettre un rapport sur l'aspect juridique de la question. La commission arriva aux mêmes conclusions que devait faire siennes plus tard la Cour Permanente.

Néanmoins ce rapport ayant été critiqué par le gouvernement polonais, le Conseil, par une résolution du 3 févr. 1923, demanda à la Cour Permanente un avis consultatif sur les questions suivantes :

1° Si les 2 groupes de faits mentionnés ci-dessus concernent des obligations d'intérêt international, de la nature de celles que vise le traité relatif à la protection des minorités, conclu par la Pologne, et partant si ces faits relèvent de la sphère de compétence de la S. D. N. telle qu'elle résulte dudit traité.

2° Dans l'affirmative, si la position prise par le Gouvernement polonais concernant ces faits, était en conformité avec ses obligations internationales ?

Il y avait donc une question préalable de compétence, et une question de fond. Une réponse négative au 1<sup>er</sup> point ex-

cluait évidemment une solution de 2<sup>e</sup> point, mais dans le cas contraire, cette question subsistait en entier.

**Thèse polonaise.** — Les deux agents de la Pologne, le comte Rostworowski et Sir Ernest Pollock se partagèrent la tâche d'après le contenu des deux questions.

Le comte Rostworowski s'efforça de démontrer que l'affaire en question échappait à la compétence de la S. D. N. D'après lui, pour saisir valablement le Conseil, il faut signaler une infraction ou un danger d'infraction, c'est-à-dire un fait qui, juridiquement constitue une contradiction des articles 7-11 du traité. (On ne sait pour quelle raison, M. Rostworowski excluait de la garantie de la S. D. N. les articles 3-6).

Il ne suffit pas de signaler une ordonnance ou une loi qui porte atteinte à l'intérêt d'une minorité, ni même à un droit, car le droit peut avoir d'autres sources que le traité, et ces sources mêmes tracent aux minorités la voie à suivre pour obtenir une satisfaction. Seules les dispositions des articles 7-11 sont couvertes par la garantie de la S. D. N. Or la Société des Nations n'a ni l'obligation ni la faculté de garantir aux minorités la possession ou l'exercice de tel ou tel droit privé considéré en lui-même, parce qu'on chercherait en vain dans le traité une promesse de tranquille possession de biens, de maintien intégral des contrats conclus avec l'Etat prussien, l'immutabilité des baux, l'obtention de l'*Auflassung* ou la reconnaissance de l'*Auflassung* obtenue après l'armistice.

Les droits privés des minorités ne concernent pas des obligations d'intérêt international. Ils peuvent en principe être maintenus, transformés, contestés ou annulés, sans pour cela mettre en jeu les dispositions dudit traité, à moins que l'activité des autorités polonaises ne heurte les dispositions des articles 7 et 8.

Or la loi du 14 juillet 1920, qui est à l'origine du conflit actuel, n'est pas une loi d'exception. Elle ne se préoccupe guère de l'origine ethnique de ceux qu'elle doit atteindre. Donc le caractère infractionnel, prévu par les articles 7 et 8 s'évanouit.

Dans sa plaidoirie, M. Rostworowski se borne souvent à

affirmer certaines idées, sans chercher à les appuyer sur des principes incontestés du droit.

Beaucoup plus solide au point de vue juridique est le discours de Sir Ernest Pollock. L'éminent jurisconsulte anglais s'attaque de suite au fond du problème.

La colonisation prussienne avait été organisée par les lois de 1886, 1898, 1902, 1908, pour « lutter contre la polonisation de ces régions ».

Les contrats avaient donc une forte teinte politique, puisque le colon s'engageait en quelque sorte à servir à la germanisation des provinces polonaises. D'autre part, l'Etat se réservait de très grands pouvoirs, notamment le droit de dénoncer le contrat sans indemnité sur rapport défavorable du président de la région, et avant l'octroi de l'Auflassung, le droit de rachat, etc.

C'étaient donc là sans doute, ce que la doctrine moderne de la succession d'Etats appelle des contrats à caractère mixte, ou, à côté des éléments de droit privé, il y avait des éléments de droit public. Or, si en principe, l'Etat successeur doit respecter les contrats privés conclus sous la souveraineté de son prédécesseur, le Droit International n'oblige pas cet Etat à reconnaître les contrats mixtes, et à plus forte raison, si ces contrats contiennent des stipulations contraires à l'ordre public ou à l'existence de l'Etat successeur. Or, il est hors de doute que les lois prussiennes et les contrats conclus en vertu de ces lois, étaient rédigés dans un esprit d'hostilité contre le peuple polonais.

A l'appui de sa thèse, sir Ernest Pollock cite des exemples de la jurisprudence anglaise et américaine.

Mais y a plus. Il y a des textes qui interdisaient à l'Allemagne des Auflassungen après l'armistice. L'article 19 du Protocole de clôture des travaux de la sous-commission financière de la commission internationale d'armistice du 11 novembre 1918, porte que l'Allemagne s'engage à ne pas toucher à son domaine public et privé, qui doit servir de gage aux Alliés pour le recouvrement des réparations. L'alinéa 4 du même article déclare nuls tous les engagements pris par l'Allemagne en violation des dispositions précédentes.

En considérant la nature juridique des titres possédés par les colons, on est obligé de constater en outre, que ce sont là des titres imparfaits (*inchoate titles*). Jusqu'à l'obtention de l'*Auflassung*, le colon ne peut pas se considérer comme un véritable propriétaire. Or, les *Auflassungen* accordées par l'Allemagne après le 11 novembre 1918 étant nuls, les titres en question sont imparfaits. Le Droit International n'oblige pas non plus l'Etat successeur de reconnaître les titres imparfaits.

Enfin, en supposant même que les titres fussent parfaits, la Pologne succède à l'Allemagne dans tous les droits que cette dernière tirait des contrats en question. Or, l'article 2 des *Rentengutsverträge*, ainsi que l'article 23 des *Pachtverträge*, donnaient à l'Etat le droit de se retirer du contrat. Rien n'empêche donc la Pologne d'annuler aujourd'hui un certain nombre de contrats.

**Thèse allemande.** — L'agent du gouvernement allemand, M. Schiffer, s'attacha surtout à réfuter la thèse polonaise relative à la deuxième question posée par le Conseil. L'exception d'incompétence ne paraissait pas sérieusement fondée, pour retenir longtemps son attention.

D'après M. Schiffer, la Société des Nations est compétente toutes les fois qu'il s'agit d'une mesure manifestement en contradiction avec les dispositions du traité de minorité.

Pour constituer une violation des articles 7 et 8 du traité de minorités, il n'est pas nécessaire que la loi d'annulation désigne explicitement ces minorités, il suffit qu'elle prévoie des mesures applicables surtout aux personnes appartenant aux minorités. Une loi tout à fait exceptionnelle, et que l'on pourrait qualifier de véritable loi d'oppression, pourrait encore être rédigée de façon à éviter toute allusion aux minorités qu'elle vise.

La dégermanisation entreprise par la Pologne a des limites, et ces limites sont tracées dans le traité de paix et dans le traité de minorités. La Pologne peut appliquer ces mesures à des ressortissants allemands, mais non à des ressortissants polonais, même de race allemande, car ce traitement serait contraire à l'égalité des citoyens.

Les contrats en question n'ont pas le caractère exclusivement politique, ils ne sont pas uniquement inspirés par l'esprit nationaliste, comme le voudraient démontrer les représentants du gouvernement polonais. Ce sont de véritables contrats qui transfèrent la propriété de la terre au colon dès leur conclusion, et l'Auflassung, institution particulière du droit germanique, n'est que la consécration officielle, publique, de ce droit. L'acheteur qui avait rempli les conditions du contrat pouvait s'adresser aux tribunaux pour obtenir l'Auflassung, et le jugement ainsi obtenu était transcrit sur les registres fonciers. Donc, quoi qu'on en ait dit, l'Etat n'avait pas un pouvoir arbitraire, le colon était protégé par le Code civil, et les tribunaux pouvaient accueillir ses plaintes. Les mêmes considérations valent pour le Pachtvertrag.

Ainsi il paraît démontré qu'il s'agit là de contrats de droit privé, que les Etats successeurs doivent reconnaître d'après les principes du Droit International. Or la Pologne a essayé de tourner la difficulté, en prétendant que l'article 256 du traité de Versailles n'impliquait pas une succession d'Etat, mais plutôt une acquisition originaire. En vertu de cette théorie, l'Etat polonais acquerrait seulement les biens et droits ayant appartenu au fisc prussien, sans recueillir en même temps les charges pesant sur ces biens et droits.

Cependant la Pologne semble avoir abandonné actuellement la théorie de la non-succession d'Etat. Logiquement, la loi du 14 juillet 1920, [conçue en vertu de cette théorie, devrait se trouver annulée. A défaut de cette annulation, du moins la Pologne est-elle obligée de reconnaître les contrats conclus et d'accorder l'Auflassung comme l'aurait fait le fisc prussien.

Toutefois, puisque la Pologne reconnaît aujourd'hui le principe de la succession d'Etat, il ne reste qu'à réfuter les objections soulevées contre la validité des titres.

Le protocole de Spa édicte bien une interdiction d'aliéner les biens d'Etat, mais cette interdiction ne s'applique qu'aux objets ayant une valeur particulièrement productive, comme les chemins de fer, canaux, mines, bois, entreprises coloniales, commerciales et industrielles.

D'ailleurs l'Auflassung n'est pas une aliénation. L'aliénation, c'est le Rentengutsvertrag qui l'opère. L'Auflassung n'est que l'accomplissement de l'obligation contractée au Rentenvertrag.

D'autre part, on ne peut absolument pas interpréter le Pachtvertrag comme une aliénation de propriété ; par conséquent, l'annulation de cette catégorie de contrats ne se justifie en rien. Et même, la transformation du contrat de bail en Rentenvertrag ne peut pas être interprétée comme une dilapidation des biens de l'Etat, car cette transformation, quoique non obligatoire pour l'Etat, était prévue dans le contrat.

Quant à la deuxième catégorie d'arguments invoqués par Sir Ernest Pollock, à savoir qu'il s'agit de droits imparfaits, de droits personnels et de droits à caractère mixte, M. Schiffer démontre que ce sont là des droits parfaits, susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux. D'ailleurs la Pologne aurait pu les reconnaître comme imparfaits, et alors les possesseurs se seraient adressés aux tribunaux polonais, statuant sur la base du code civil allemand, resté en vigueur dans ces régions. Au lieu de cela, on a préféré les annuler simplement par une loi.

Il est vrai que les droits personnels ne doivent pas être reconnus par l'Etat successeur, mais dans l'espèce il ne s'agit pas de droits personnels. Le lien entre le droit du colon et la terre est si étroit, que sir E. Pollock lui-même a parlé de « real contracts ». Le colon est possesseur de la terre et propriétaire des fruits. Le droit de réclamer l'Auflassung et l'inscription au registre foncier, ce qui, au point de vue du Droit International, constitue un « real right », est garanti non seulement vis-à-vis du vendeur, mais même vis-à-vis des tierces personnes par les articles 249 et 826 du C. civ. allemand.

Le caractère de droits mixtes s'applique surtout aux concessions. Or, si l'on peut l'appliquer aux concessions coloniales, où l'exploitation du territoire est le principal but de l'occupation, ici il s'agit d'un territoire situé au cœur de l'Europe.

Il est vrai cependant que les éléments politiques sont

importants dans ces contrats. Or, c'est ici qu'il faut invoquer la théorie de M. Huber, d'après laquelle l'Etat succède non *quoad defunctum*, mais *quoad jura*. En droit privé, la succession n'est qu'une continuation, en droit international, c'est « un groupement autour de nouveaux centres ». Le successeur a les mêmes droits et obligations que s'il avait été partie contractante dès le début. Il s'ensuit que les droits et devoirs qui sont directement liés à la volonté de l'Etat cédant disparaissent. D'autre part, les droits privés qui ont leur centre dans la chose cédée, doivent être repris par le cessionnaire. Donc toutes les clauses de nature politique disparaissent. Mais dans la mesure où les contrats contiennent des stipulations de nature purement économique, ils doivent être repris par la Pologne.

**Avis de la Cour.** — L'avis de la Cour s'est montré favorable à la thèse allemande. La Cour a répondu affirmativement à la question de compétence. En se saisissant de l'affaire, le Conseil a agi en vertu du traité de minorités.

En effet, l'article 12 réserve à tout membre du Conseil, le droit de signaler les infractions ou dangers d'infractions aux dispositions du traité. De l'avis de la Cour, il est sans importance de rechercher par qui et comment les membres ont pu être amenés à signaler l'affaire à l'attention du Conseil. D'autre part, le Conseil a parfaitement le droit de demander un avis consultatif.

Il reste un point à examiner en ce qui concerne la compétence : c'est celui de savoir si, en l'espèce, il y a infraction ou danger d'infraction à l'une des obligations auxquelles se réfère l'article 12 du traité. La Cour estime que cette condition est réalisée (1). Le fait que la loi du 14 juillet 1920 ne mentionne pas les personnes auxquelles elle doit s'appliquer, ne prouve

---

(1) Il faut remarquer qu'en donnant cette réponse, la Cour répond en même temps à la 2<sup>e</sup> question posée par le Conseil, puisqu'elle estime que l'infraction existe. Juridiquement, ce n'est peut-être pas tout à fait correct, puisque la Compétence du Conseil peut exister, sans que la plainte ou pétition soit fondée quant au fond. Il aurait été plus exact de dire que « si la matérialité des faits qu'expose la requête du Conseil était démontrée, ces faits pourraient donner lieu à l'intervention du Conseil, prévue par l'article 12 du traité ».

pas qu'il y a là une égalité de traitement en droit et en fait, prévue par l'article 8, puisqu'il est prouvé que les personnes en question sont de race allemande.

La Pologne prétend qu'elle tire ses droits de l'article 236 du traité de Versailles, et que l'interprétation de ce traité échappe à la compétence de la S. D. N. La Cour estime que le Conseil doit veiller sur les droits des minorités dans tous les cas.

Quant au fond, la Pologne fait dépendre la validité de certains actes juridiques accomplis par l'Allemagne, du fait qu'ils ont été accomplis avant ou après le 11 novembre 1918. La Cour estime que cette date n'est pas pertinente, mais bien plutôt le 10 janvier 1920, date de l'entrée en vigueur du traité.

En effet, en vertu de la clause XII de la Convention d'armistice, les troupes allemandes, occupant les territoires anciennement russes, devaient rentrer dans les frontières de l'Allemagne, telles qu'elles étaient tracées au 1<sup>er</sup> août 1914. Ces troupes ne furent pas obligées d'évacuer les territoires devenus ultérieurement polonais.

Le préambule du traité de minorités parle d'une part de la souveraineté qu'exerce l'Etat polonais sur les anciennes provinces de l'Empire russe, et ensuite de certains territoires de l'ancien Empire allemand, qui *seront* incorporés au territoire de la Pologne. Donc, au 28 juin 1919, jour de la signature du traité, le transfert de souveraineté n'était pas encore effectué, et par conséquent, l'Etat prussien conservait tous les pouvoirs nécessaires à l'administration normale du pays.

La Cour passe ensuite à l'examen de la nature des contrats, qui sont à la base du conflit.

Le code civil allemand étant toujours en vigueur dans ces territoires, c'est à cette législation qu'il faut se référer pour résoudre la question.

Les *Rentengutsverträge* sont des contrats de vente d'une nature particulière. A défaut de l'*Auflassung*, le colon n'acquiert pas la propriété de la terre, mais un droit à la terre. La Pologne a soutenu que c'est là un droit imparfait. La Cour ne partage pas cette manière de voir. En effet, le modèle d'un de ces contrats, soumis à la Cour, porte que le cultivateur

acquiert en toute propriété telle ferme, contre paiement d'une rente.

Quant au caractère mixte de ces contrats, la Cour est d'avis que les clauses de caractère nettement politique peuvent devenir inopérantes, sans entraver le moins du monde l'application normale de leurs clauses essentielles.

La Cour ne veut pas se prononcer sur le principe de la succession d'Etat. Elle est en présence de droits privés découlant de dispositions légales ou conventionnelles, et il suffit aux fins du présent avis, de dire que même ceux qui contestent l'existence en droit international, du principe de la succession d'Etat, ne vont pas jusqu'à maintenir que les droits privés, y compris ceux qui ont été acquis de l'Etat en tant que propriétaire foncier, ne peuvent être valablement opposés à celui qui succède à la souveraineté.

Il ne resterait donc plus qu'un seul point à examiner ; l'interdiction faite à l'Allemagne par le Protocole de Spa, d'aliéner une partie de ses biens. Cependant, après le 11 novembre 1918, l'Etat prussien avait le droit d'accorder des *Auflassungen*, car ces actes n'étaient que la consommation d'un contrat d'aliénation déjà conclu par l'Etat prussien.

En ce qui concerne les *Pachtverträge* convertis en *Rentengutsverträge* par l'Etat prussien, la Cour estime que la transformation est valable pour les motifs exposés ci-haut.

En conséquence, la loi du 14 juillet 1920 porte indubitablement atteinte aux droits que les colons ont acquis par des contrats privés et constitue une infraction à l'obligation concernant leurs droits civils.

Il faut remarquer que la Cour est arrivée à la même conclusion que l'agent de l'Allemagne, tout en se plaçant sur un terrain juridique différent.

M. Schiffer demandait que la Pologne fût obligée d'accorder des *Auflassungen* en tant qu'Etat successeur (v. p. 196). C'est le seul principe invoqué par lui. Le représentant de l'Allemagne avait-il des doutes quant à la validité des actes accomplis par l'Etat prussien après le 11 novembre 1918 ? On pourrait le croire, puisqu'il semble ignorer que l'Allemagne avait déjà accordé des *Auflassungen*.

Quoi qu'il en soit, la Cour est partie d'un point de vue

différent. L'Allemagne étant encore souverain du territoire en question, ses actes devaient être reconnus bon.

Cette solution nous paraît beaucoup plus exacte au point de vue juridique. Si la Pologne prétendait tirer son droit de l'article 256 du traité de Versailles, il est certain que ce traité ne devenait opérant qu'à partir du jour de sa ratification, c'est-à-dire le 10 janvier 1920. La doctrine se prononce, en général, pour ce principe qu'un traité n'est véritablement parfait qu'à partir de sa ratification (1). L'adoption de la date d'une convention d'armistice est arbitraire, les conditions de paix n'étant pas encore connues, et de plus elle est provisoire, l'armistice pouvant cesser très peu de temps après sa conclusion, tandis que la ratification d'un traité consacre un état de choses stable.

**Avis consultatif N° 7.** — Le différend qui a fait l'objet de l'avis N° 7 se rattache à l'affaire des colons allemands. Le point soulevé a été mentionné pour la première fois dans une pétition de l'Association allemande pour la sauvegarde des droits des minorités en Pologne, en date du 12 novembre 1921. Les deux affaires furent d'abord examinées conjointement, puis soumises à des procédures différentes pour des raisons d'opportunité.

La demande d'avis portait sur les deux questions suivantes :

1° La question concernant la situation des personnes susdites, en tant qu'elles appartiennent à des minorités de race, de religion et de langue, résultant de l'application par la Pologne de l'article 4 du traité du 28 juin 1919, intervenu entre les Principales Puissances Alliées et Associées et la Pologne, relève-t-elle de la compétence de la Société des Nations, aux termes dudit traité ?

2° Dans l'affirmative, l'article 4 du traité susmentionné se réfère-t-il uniquement au domicile des parents au moment de la naissance de l'individu, ou requiert-il aussi le domicile des parents au moment de l'entrée en vigueur du traité ?

---

(1) Anzilotti, *Cours de Droit International*, p. 370, Westlake, *Traité de Droit International*, p. 306.

**Thèse polonaise.** — Le comte Rostworowski, représentant le gouvernement polonais, rappelle tout ce qu'il avait dit précédemment au sujet de la compétence dérivée de la Société des Nations, et de son pouvoir d'interpréter les articles du traité. Cependant il y a une différence entre les deux affaires ; alors il s'agissait de la condition juridique de citoyens polonais, aujourd'hui il s'agit de l'acquisition même de cette nationalité et de la perte de la nationalité allemande.

Le traité de minorités a créé certains modes d'acquisition de la nationalité polonaise. Faute de la participation de l'Allemagne à la confection de ce traité, la question de reconnaissance de ses dispositions par l'Allemagne reste ouverte ; c'est ce qui explique en particulier le silence de l'article 4 au sujet de la perte de la nationalité allemande (contrairement par exemple à l'article 91 du traité de Versailles), créant ainsi la possibilité d'une double nationalité.

La S. D. N. est garante de la protection des minorités en vertu de l'article 12. Mais pour pouvoir faire appel à cette garantie, une qualité est indispensable : celle de ressortissant polonais. Cette condition est répétée dans les articles 7, al. 1, 2, 3, 4, article 8, article 9, al. 1, 2, 3, article 11, al. 1.

Or avant de devenir citoyens polonais, ces personnes sont citoyens allemands, autrichiens, hongrois ou russes, elles ne peuvent donc invoquer en leur faveur le traité de minorités. La protection de la S. D. N. ne peut donc s'étendre aux articles 3 à 6 du traité, lesquels n'affectent pas des personnes appartenant à des groupes minoritaires, mais tout au plus des personnes aptes seulement à devenir, le cas échéant, des membres d'une minorité au sens propre du mot.

Pour montrer que l'acquisition de la nationalité et la protection des minorités ne sont pas nécessairement liées, M. Rostworowski cite la convention signée le 28 octobre 1920 par la Roumanie, au sujet de la Bessarabie, devenue province roumaine, le traité de minorités signé avec l'Arménie le 10 août 1920, et la résolution du Conseil, par laquelle ce dernier a accepté de garantir la Convention germano-polonaise du 15 mai 1922.

De l'avis du représentant polonais, l'article 4, traitant de la nationalité, ne rentre pas dans le cadre des stipulations

affectant les minorités, et échappe par conséquent à la compétence limitée et conditionnée de la Société des Nations.

Quant au fond, il faut constater que le texte de l'article 4 ne fournit aucun argument en faveur de l'une ou de l'autre des deux thèses contraires. Le texte français, parlant de « parents y étant domiciliés », est encore moins clair que le texte anglais, qui parle de « parents habitually résident there ». Il faut donc tenter une interprétation au point de vue juridique général.

Si le traité de Versailles s'attache au domicile pour déterminer la nationalité des individus, le traité de minorités combine deux conditions : lieu de naissance de l'individu et domicile des parents. C'est un hommage au jus soli, renforcé d'un élément extérieur, pour faire naître la supposition, que le lien avec le sol polonais n'est point fortuit ou dû au hasard.

A quelle condition le domicile des parents peut-il fournir un indice sérieux ? A condition d'être sérieux lui-même, à condition d'exprimer chez les parents la ferme volonté de vivre et de mourir dans le pays.

Or pendant plus d'un siècle, le domicile qu'on acquérait dans les territoires en question, était dû au hasard d'une nomination. Pendant les 100 dernières années, des milliers de fonctionnaires et de soldats prussiens ont résidé d'une manière passagère dans les provinces polonaises. Est-ce tous ceux-là qu'avaient en vue les auteurs de l'article 4 ? Evidemment non. C'est pourtant à cette conclusion que mènerait l'interprétation large de cet article.

La seule interprétation possible est donc celle donnée par le gouvernement polonais : nécessité pour les parents de résider dans le pays au moment de la mise en vigueur du traité.

**Thèse allemande.** — Le représentant de l'Allemagne, M. Schiffer, combat d'abord la thèse polonaise relative à la compétence, et rappelle que lors de la discussion de la première affaire, il avait eu l'occasion de souligner, qu'en vertu de l'article 12 du traité, l'ensemble de ses stipulations était confié à la garantie de la S. D. N., et non seulement les articles 7-11.

On a soutenu que la protection des minorités ne peut se référer qu'aux seuls ressortissants polonais. Cette thèse néglige le point de départ de tout le système de la protection.

Exclure l'interprétation et l'application des articles sur l'acquisition de la nationalité, de la protection internationale, signifierait que le problème fondamental de la protection des minorités, c'est-à-dire celui de l'acquisition et de la non-acquisition de la nationalité du nouvel Etat, aussi bien que celui de l'émigration ou de la faculté de rester dans le pays, serait soustrait à la garantie de la S. D. N.

La question de compétence ne retient pas longtemps le représentant allemand. Il était à prévoir que la Cour n'admettrait pas la thèse polonaise sur ce point.

En passant à la discussion de fond, M. Schiffer montre que l'interprétation donnée par les autorités polonaises de l'article 91 du traité de Versailles et de l'article 3 du traité de minorités, est inadmissible.

D'abord, le gouvernement polonais a une conception arbitraire de la notion de domicile. Ensuite seuls les ressortissants allemands qui peuvent justifier d'une résidence ininterrompue depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1908 jusqu'au jour du transfert de souveraineté, deviennent citoyens polonais.

M. Schiffer énumère les abus auxquels a donné lieu l'application de cette règle. Est considérée comme interruption, toute absence même passagère, telle que la simple radiation de police en vue d'obtenir pendant une cure, des cartes de pain et de denrées alimentaires dans une ville d'eau, la fréquentation d'une Université, la préparation à une profession dans d'autres provinces du Reich, la participation à la guerre mondiale, un service passager dans l'armée, la carrière diplomatique, etc. Tout récemment, le gouvernement polonais est arrivé à exiger la résidence ininterrompue non seulement pour les intéressés, mais encore pour leurs parents ou époux, et à considérer comme interruption, excluant tout changement de nationalité, même le cas où ces parents ou époux sont décédés avant le transfert de souveraineté !

Le gouvernement allemand espérait que tout au moins ceux qui pourraient invoquer l'article 4 du traité, ne seraient

pas inquiétés. Or, le gouvernement polonais a reporté toutes les erreurs commises dans l'interprétation de l'article 3, sur l'article 4. Il arrive à exiger non seulement le domicile des parents au moment du transfert, mais encore un séjour ininterrompu depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1908. En attendant, aucun sursis dans les mesures de liquidation et d'expulsion, n'a pu être obtenu du gouvernement polonais, de sorte qu'un nombre considérable de personnes se trouvent dans des conditions déplorables. Souvent elles sont refusées en Allemagne, ayant obtenu des consulats allemands des certificats attestant qu'elles n'étaient plus ressortissants allemands.

Après avoir exposé la situation des personnes atteintes par la loi, M. Schiffer passe à l'examen juridique de l'article 4.

Il constate que la théorie et la pratique internationales distinguent plusieurs catégories de personnes affectées par le changement de nationalité ; 1) les personnes domiciliées, même si elles ne sont pas originaires ; 2) celles qui sont domiciliées et originaires ; 3) celles qui sont originaires, même si elles ne sont pas domiciliées.

L'article 3 du traité de minorités, ainsi que l'article 91 du traité de Versailles, règlent le sort de la première catégorie. Il n'y a aucun doute que l'article 4 règle le sort des 2 autres catégories.

Le texte de l'article paraît parfaitement clair. Les mots « de parents y étant domiciliés », se réfèrent nettement au domicile des parents à la date de la naissance.

C'est également l'avis de la commission des juristes, de la doctrine (Struycken, Niboyet, Audinet,) et de la jurisprudence (3 sentences du Preussisches Kammergericht et une décision du Tribunal supérieur de Colmar).

Par contre, la thèse polonaise est défendue par Kierski ; « les bases juridiques de la lutte pour le sol dans les provinces ci-devant prussiennes ». Cet auteur dit notamment ; « Le gouvernement polonais considère qu'il ne suffit pas qu'un Allemand soit né sur le territoire polonais pour lui donner la nationalité polonaise. Un tel Allemand ne peut réclamer la nationalité polonaise que si ses parents sont des ressortissants polonais, car le droit de cet Allemand à la

nationalité polonaise n'a pas un caractère indépendant qui ne relève que de sa propre personne, mais il a un caractère pour ainsi dire dérivé, émanant des droits de ses parents ».

Cette théorie est parfaitement nouvelle. Elle n'a aucune base, ni dans la doctrine, ni dans la pratique, ni dans les traités.

Tout le monde est d'accord sur ce que le domicile des parents doit subsister à la date de la naissance. Le texte n'indique nullement qu'une deuxième date doive être ajoutée à la première.

**Avis de la Cour.** — La Cour répond affirmativement à la question de compétence.

La Pologne conteste que les personnes visées par l'article 4, appartiennent en fait à une minorité de race, de religion ou de langue, parce que pour faire partie d'une minorité, il faut être ressortissant polonais, et la question se pose précisément de savoir si les personnes intéressées ont cette qualité.

La thèse polonaise méconnaît les conditions dans lesquelles fut conclu le traité de minorités et quels rapports existent entre ce traité et le traité de paix.

L'article 93 du traité de Versailles parle des intérêts des « habitants qui diffèrent de la majorité de la population, par la race, la religion ou la langue. » Le préambule du traité de minorités parle « des institutions qui doivent garantir la liberté et la justice à tous les habitants des territoires sur lesquels la Pologne exerce sa souveraineté. » Il est à remarquer que les traités ne parlent pas de ressortissants polonais, mais des habitants en opposition à la population, par laquelle on entend spécialement la population d'origine polonaise.

L'article 12 du traité correspond parfaitement à la conception plus large de la minorité, celle qui comprend les personnes appartenant à des minorités de race, de langue et de religion, « sans s'attacher à l'allégeance politique des personnes. »

D'autre part, le traité polonais a été conclu avec un Etat nouveau dont la population n'était pas nettement fixée au point de vue de l'allégeance politique. Un des problèmes primordiaux était d'empêcher que ces Etats, pour des consi-

dérations de race, de religion ou de langue, ne refusassent leur nationalité à certaines catégories de personnes, malgré le lien effectif qui les rattache au territoire attribué à l'un ou à l'autre desdits Etats. L'interprétation contraire dépouillerait le traité d'une grande partie de sa valeur, et ne saurait en conséquence être admise.

Quant au fond de l'affaire, la Cour constate que l'affirmation polonaise est en contradiction avec les termes qu'elle prétend interpréter, et qu'elle ne trouve pas d'appui dans les précédents fournis par la pratique internationale.

Exiger de plus, que les parents aient acquis ou conservé leur domicile dans les régions cédées à l'époque où le traité de minorités est entré en vigueur, c'est formuler une condition inutile, qui ne se rencontre pas dans les traités d'annexion conclus jusqu'à ce jour. Le domicile des parents au jour de l'entrée en vigueur du traité ne concerne en rien les individus dont il s'agit de déterminer la nationalité, car la plupart se sont créé une existence indépendante et un foyer distinct. La recherche ainsi imposée paraît arbitraire et superflue.

Quelle sera, au surplus, la situation de ceux dont les parents sont décédés antérieurement au 10 janvier 1920, ou ont transféré leur domicile à l'étranger? Ce décès ou ce transfert, dont les enfants ne sont nullement responsables, les empêchera-t-il de se prévaloir de l'article 4, s'ils y trouvent intérêt? L'affirmative paraît seule conciliable avec la thèse polonaise. Elle suffirait pour faire condamner cette thèse.

Enfin, le cumul de nationalités, contre lequel se défend la Pologne, ne se trouverait pas supprimé pour cela, il deviendrait simplement plus rare. Seul un accord international peut tarir cette source de conflits.

En conséquence, la Cour condamne le point de vue polonais.

Tout en se ralliant aux conclusions de la Cour, lord Finlay émit une opinion différente au sujet des bases de la compétence du Conseil.

D'après l'éminent juriste anglais, les personnes qui ont rempli les conditions de l'article 4, deviennent *ipso facto* et

sans aucune formalité, ressortissants polonais. Elles n'ont pas besoin d'une reconnaissance quelconque de la part du gouvernement polonais. Par conséquent, même en admettant que la thèse polonaise, d'après laquelle les minorités comprennent seulement des ressortissants polonais soit exacte, la Société des Nations serait encore compétente en vertu de l'article 12, car il s'agit ici d'une minorité véritable, et non d'une minorité future et éventuelle, comme l'a allégué le représentant polonais.

L'opinion de lord Finlay nous paraît préférable à celle de la Cour (1). En effet, la définition que donne la Cour de la minorité est trop générale, pour entraîner l'application de l'article 12 du traité. Les auteurs des traités n'entendaient pas assurer la protection de la Société des Nations, à toutes les personnes différant par la race, la religion ou la langue, de la majorité de la population. Si dans l'article 2, la Pologne garantit à tous ses habitants le droit à la vie et à la liberté, cette disposition reste une pure affirmation théorique, lorsqu'il ne s'agit pas de ressortissants, car seul un ressortissant peut se prévaloir du traité devant une juridiction nationale ou devant la Société des Nations. On ne peut donc pas dire avec la Cour, que « les dispositions du traité de minorités ne se réfèrent pas d'une manière restrictive aux ressortissants polonais ».

Il est vrai d'autre part, que l'article 4 du traité confère à certaines personnes la nationalité polonaise d'une façon automatique, sans qu'il soit besoin d'une acceptation quelconque de la part de la Pologne. S'il en était autrement, si l'Etat polonais avait le pouvoir arbitraire d'accorder ou de refuser sa nationalité, quelle serait l'utilité des articles 3-6, et des termes, « *ipso facto* et sans aucune formalité ? »

\*  
\* \*

---

(1) M. Bernard de Franqueville, dans son ouvrage sur l'*Œuvre de la Cour Permanente de Justice Internationale*, p. 323, adopte la même opinion que nous, mais il trouve l'opinion de lord Finlay, encore trop timide. D'après cet auteur, la garantie de la S. D. N. est limitée aux seuls ressortissants minoritaires du pays. Mais n'est-ce pas précisément l'idée dominante de l'avis du juge anglais ?

Dans ces deux affaires, la Cour s'était nettement prononcée contre la thèse polonaise. A son avis, la Pologne ne pouvait contester ni la nationalité polonaise des Allemands ayant rempli les conditions de l'article 4, ni la validité juridique des *Rentengutsverträge* et des *Pachtverträge*.

Si l'on s'était trouvé en présence de deux arrêts, exécutoires en vertu de l'article 13 du Pacte, la conséquence aurait été logique : Le gouvernement polonais aurait dû rapporter la loi du 14 juillet 1920, et modifier sa pratique administrative relativement au domicile. Mais les avis ne liaient ni la Pologne ni le Conseil.

La diplomatie reprenait ses droits, et les affaires revinrent devant le Conseil. Là commença la série de négociations, de réserves et de refus, qui aboutit finalement à des solutions intermédiaires.

Dans l'affaire des colons, le Conseil, tout en adoptant l'avis de la Cour, poursuivit ses négociations avec le gouvernement polonais, durant les années 1923 et 1924.

Entre-temps, les expulsions continuaient. D'après lord Robert Cecil, sur les 3.000 colons, 2.000 avaient été expulsés, jusqu'en septembre 1923. A sa session de décembre 1923, le Conseil vota une résolution, aux termes de laquelle les colons expulsés devaient être réintégrés dans leurs propriétés. Le délégué de la Pologne, M. Skirmunt, répondit qu'il ne pouvait pas être question de rétablir les colons dans leurs anciennes propriétés.

Il ne restait donc qu'un seul moyen de donner quelque satisfaction aux colons : l'indemnité. Les négociations à ce sujet se poursuivirent à Genève, entre le sous-comité des Trois et le délégué polonais, et à Varsovie entre le capitaine Phillimore et le gouvernement polonais. Finalement, on fixa une certaine somme, susceptible d'être augmentée ou diminuée, selon que le nombre des bénéficiaires serait supérieur ou inférieur à 500, l'indemnité minima étant fixée à Lst. 220. par colon. Le Conseil ratifia cet accord par une résolution du 17 juin 1924.

Les négociations au sujet de la nationalité ne furent pas aussi aisées. D'abord le Conseil invita les deux gouvernements à rechercher un accord avec le concours du délégué

brésilien. Comme ces pourparlers n'aboutissaient pas, le Conseil recommanda aux deux parties de négocier sous la présidence d'une personnalité neutre, autorisée à rendre une sentence arbitrale, au cas où les parties n'arriveraient pas à s'entendre avant le 1<sup>er</sup> juillet 1924.

Les négociations reprirent à Vienne le 28 avril 1924, sous la présidence de M. Kaeckenbeek, président du Tribunal arbitral mixte de Haute-Silésie. Elles demeurèrent sans résultat, jusqu'au jour où M. Kaackenbeek rendit une sentence arbitrale, acceptée par les deux parties et approuvée par le Conseil le 8 juin 1925.

**Arrêt du 12 avril 1928. (N<sup>o</sup> 12.).** — La cour eut encore à trancher deux différends entre la Pologne et l'Allemagne, relativement à la protection des minorités ; dans l'arrêt du 12 avril 1928, et dans l'avis consultatif du 15 mai 1931. Dans les deux cas, il s'agissait d'interpréter certains articles de la Convention du 15 mai 1922.

L'arrêt n<sup>o</sup> 12 eut des origines assez intéressantes. D'après les articles 106 et 131 de ladite Convention, chacun des deux Etats s'engageait à créer des écoles minoritaires, que fréquenteraient les enfants, dont la langue, — d'après les déclarations des personnes responsables de leur éducation, — était la langue minoritaire. Les autorités scolaires devaient s'abstenir de toute vérification ou contestation des déclarations en question. Elles devaient éviter également toute pression pour amener les requérants à retirer leur demande tendant à la création d'une école minoritaire.

Enfin, en vertu de l'article 74 de la Convention, la même interdiction de vérifier s'appliquait au point de savoir si un individu appartenait ou non à une minorité.

Or, au cours de l'année 1926, les autorités administratives ordonnèrent une enquête en vue de constater l'authenticité des demandes d'inscription dans les écoles minoritaires. Ceci amena l'exclusion de 7.000 enfants de ces écoles.

La ligue populaire allemande pour la Haute-Silésie s'adressa à l'office des minorités de Katowice, pour obtenir l'annulation des radiations. La commission mixte donna raison aux pétitionnaires.

Devant la résistance des autorités polonaises, la ligue fit appel au Conseil. Au cours de sa 44<sup>e</sup> session, le Conseil vota une résolution, demandant au gouvernement polonais, de ne pas maintenir les mesures prises. Cependant le Conseil estima en même temps, qu'il n'était pas opportun d'admettre dans les écoles minoritaires des enfants qui ne parlaient que le polonais, et indiquait certaines mesures de contrôle (1).

En octobre 1927, le gouvernement polonais s'adressa au rapporteur de la question, pour savoir si les mesures de contrôle devaient s'appliquer également pendant l'année scolaire 1927-28. Le rapporteur répondit affirmativement. Le représentant de l'Allemagne fit savoir, qu'à son avis, le contrôle s'appliquait uniquement aux enfants de l'année scolaire 1926-27. Désirant d'ailleurs préciser une fois pour toutes, les principes régissant l'admission des enfants aux écoles allemandes, il fit part de l'intention de l'Allemagne de demander à la Cour une interprétation de la partie correspondante de la Convention de 1922.

La requête présentée le 2 janvier 1928, concluait à ce qu'il plût à la Cour de juger que « les articles 74, 106 et 131 de la Convention germano-polonaise relative à la Haute-Silésie, en date du 15 mai 1922, établissent pour tout individu la liberté sans restriction de déclarer en conscience et sous sa responsabilité personnelle, qu'il appartient ou n'appartient pas à une minorité ethnique, de langue ou de religion, et de choisir sans vérification, contestation, pression ou empêchement quelconque de la part des autorités, la langue dans laquelle il désire que soit instruit l'élève ou l'enfant de l'éducation duquel il est légalement responsable, et l'école appropriée qu'il doit fréquenter ; et que toute mesure d'exception au détriment des écoles minoritaires, est incompatible avec le traitement d'égalité, prescrit par les articles 65, 68, 72, al. 2, et par le préambule du titre II. »

**Thèse allemande.** — Le docteur Budding, agent du gouvernement allemand, fonde sa plaidoirie sur l'article 72, al. 3 de la Convention, aux termes duquel la Pologne

---

(1) Il s'agissait de soumettre les élèves à un bref examen de langue allemande sous la direction d'un pédagogue suisse.

agréé que tout différend sur des questions de droit ou de fait visant les articles qui précèdent (c'est-à-dire le Titre I de la Partie III), sera, si l'autre partie le demande, déféré à la Cour Permanente de Justice internationale.

Dans la procédure écrite précédant les débats à la cour, la Pologne avait soulevé une exception d'incompétence, fondée sur deux considérations : a) l'article 72 ne vise que les dispositions qui le précèdent, alors que l'Allemagne invoque les articles 74, 106 et 131 ; b) la question a déjà été réglée par le Conseil, compétent en vertu de l'article 147, et par conséquent la Cour ne peut pas statuer une deuxième fois sur la même question.

Le Dr Budding répond que l'exception est tardive, puisqu'en vertu de l'article 38 du Règlement de la Cour, les exceptions préliminaires doivent être soulevées au plus tard dans le contre-mémoire. Analysant plus avant les termes de l'exception, l'agent allemand prétend qu'il n'est pas exact de dire que la cour ne peut être saisie qu'en vertu de l'article 72, al. 3. Le Préambule du Titre 4<sup>er</sup> de la III<sup>e</sup>. Partie, se réfère à la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 20 octobre 1921, dont le N° 3 porte que les dispositions de la Convention à conclure constitueront des obligations d'intérêt international pour l'Allemagne et la Pologne, et seront placées sous la garantie de la Société des Nations, de la même façon que les dispositions du traité du 28 juin 1919. Le Préambule se réfère donc à toute la Convention.

Quant au deuxième point, M. Budding, se référant aux procès-verbaux du Conseil, montre que la Résolution n'avait en vue qu'un règlement momentané d'une situation exceptionnelle, qui ne pouvait être considérée comme impliquant une modification quelconque des stipulations de la Convention. D'ailleurs, le délégué de l'Allemagne avait fait des réserves quant à la solution juridique de la question.

Passant au fond de l'affaire, le Dr. Budding se livre à une analyse détaillée des dispositions de la Convention, relatives à l'instruction. De toutes ces dispositions, il ressort clairement que l'influence arbitraire des autorités doit être exclue dans la limite du possible, et que d'autre part, la Convention trace une certaine ligne de conduite à ces autorités.

En face de ces limitations, apparaît le droit pour chaque individu de choisir le groupe ethnique, linguistique ou religieux auquel il veut appartenir, ainsi que le choix de l'école par les personnes responsables de l'éducation de l'enfant.

C'est la consécration du principe de la libre déclaration de volonté. L'article 131 interdit expressément de tenir compte d'un autre facteur que de la déclaration verbale ou écrite pour déterminer la langue de l'enfant, et de soumettre la déclaration à un contrôle quelconque de la part des autorités scolaires.

La Pologne soutient que la Convention n'autorise pas les personnes à faire de fausses déclarations. Mais ce fait ne peut pas se produire, puisque la Convention n'oblige pas la personne à déclarer la langue maternelle, mais simplement à déclarer qu'elle désire envoyer l'enfant dans une école minoritaire. Cette déclaration n'a pas besoin d'être motivée. C'est un droit qui lui appartient et *qui jure suo utitur, neminem laedit*.

D'ailleurs, les autorités polonaises avaient bien observé ces principes jusqu'à l'année 1926-27. Dans une circulaire du 21 septembre 1923, le Voïvode reconnaissait expressément que tous les élèves doivent être admis dans les écoles minoritaires, si les personnes responsables le désirent.

Dans un autre ordre d'idées, M. Budding souligne que l'article 68 interdit toute discrimination entre les écoles majoritaires et minoritaires. Or, toutes les écoles créées ont été le fruit de longues luttes entre la minorité allemande et les autorités. A l'heure actuelle, plus de 700 pétitions sont pendantes devant l'office des minorités et 7 devant le Conseil.

En présence de ces faits, on ne peut pas soutenir que le gouvernement polonais ait toujours agi conformément à la Convention.

**Thèse polonaise.** — M. Mrozowski, agent du gouvernement polonais, combat l'exposé allemand avec beaucoup d'esprit.

Pour lui, admettre la thèse allemande, c'est admettre

l'abus du droit, car de quoi s'agit-il en somme, sinon d'envoyer dans les écoles allemandes des enfants qui ne parlent que le polonais ? Quant aux enfants allemands, ils ne sont nullement lésés par les mesures prises par le gouvernement. D'ailleurs, M. Calonder lui-même répond négativement à la question de savoir si un enfant qui ne comprend que la langue polonaise, doit être admis dans une école allemande.

L'interprétation allemande des articles 74 et 131 est excessive. Il ne s'agit pas d'accorder aux minorités le droit de choisir une langue quelconque, mais bien d'indiquer leur langue. C'est la constatation d'un fait et non l'expression de la volonté. A plusieurs reprises, les textes parlent de « leur langue, leur propre langue », en pensant aux minorités.

Le principe adopté par les rédacteurs des traités est que l'instruction primaire doit être donnée aux enfants dans la langue qu'ils parlent chez eux, à la maison.

D'ailleurs, si l'on appliquait l'interprétation allemande à l'article 74, il suffirait de dire qu'on appartient à une religion, pour en faire partie ?

Le texte de l'article 131 s'oppose également à une telle interprétation. Il y est dit que pour rétablir quelle est la langue d'un élève ou enfant, il sera uniquement tenu compte de la déclaration verbale ou écrite de la personne légalement responsable de son éducation. Il s'agit de répondre à la question : quelle est la langue de l'enfant ? C'est évidemment constater un fait et à la lumière de l'article 69, il ne peut s'agir que de la langue propre de l'enfant.

A ce point de son exposé, M. Mrozowski aborde la question de procédure. Il dit que s'il n'a pas plaidé l'incompétence dès le début, c'est pour n'avoir pas l'air d'esquiver une discussion grave et délicate, sous le couvert d'un moyen de procédure. Il demande de joindre son exception au fond. D'autre part, l'agent du gouvernement polonais n'est pas sûr si l'Allemagne veut invoquer l'article 69 ou non.

**Arrêt de la Cour.** — La Cour affirme qu'elle est compétente dans l'affaire soumise.

La juridiction de la Cour dépend de la volonté des parties.

Elle est toujours compétente lorsque les parties acceptent sa juridiction (art. 36 du Statut).

Ce principe ne saurait être infirmé par le fait que le Conseil est également compétent en vertu des articles 147 et 149 de la Convention. D'ailleurs, la compétence du Conseil est distincte, elle concerne l'examen des pétitions individuelles ou collectives, tandis que la Cour tranche les litiges entre Etats. L'acceptation de la juridiction n'est pas soumise à certaines formes déterminées, comme par exemple la conclusion d'un compromis. Le fait d'accomplir un acte concluant, par exemple de plaider une affaire au fond sans faire des réserves quant à la compétence, suffit pour prouver que l'Etat a accepté la juridiction de la Cour. C'est la conclusion qu'il faut tirer de l'attitude de la Pologne.

L'argument contre la compétence de la Cour tiré de l'article 72, al. 3, ne pourrait en tout cas porter sur la 3<sup>e</sup> thèse allemande, qui invoque les articles 65 et 68, visés par l'article 72. Le fait que les parties ont accepté la juridiction de la Cour, dispense cette dernière d'examiner si les 2 premières thèses allemandes tombent sous le coup de la compétence que lui confère l'article 72, al. 3. Cependant, de l'avis de la Cour, sa compétence ne s'étend pas au titre II de la Partie III de la Convention en vertu du n° 3 du préambule, ni en vertu de l'article 72, alinéa 3.

La Pologne soutient également que l'affaire avait déjà été réglée par la Résolution du 12 mars 1927. Les discussions au sein du Conseil, ainsi que les réserves faites par le délégué allemand, montrent clairement que le Conseil n'a pas voulu toucher à la question de droit.

Pour se prononcer sur le fond, la Cour examine la nature de chacun des deux titres qui s'occupent de la protection des minorités.

Le titre I est la reproduction des dispositions du traité de minorités. Ce titre constitue une partie intangible de la Convention, arrêtée d'avance par la Conférence des Ambassadeurs et que les parties devaient accepter telle quelle, sans pouvoir la modifier.

Le titre II par contre, est le résultat d'un libre accord entre les Etats contractants, et que ces derniers peuvent tou-

jours modifier. Rien ne les empêchait d'ailleurs d'accorder à leurs minorités réciproques des droits plus étendus, que ne le faisait le Titre I. Mais les dispositions du Titre II doivent être interprétées à la lumière du Titre I et non inversement.

La Cour estime que la Pologne est fondée à interpréter la déclaration d'une personne concernant son appartenance à une minorité, comme la constatation d'un fait, et non comme une déclaration de volonté.

L'article 74, sur lequel se fonde la thèse allemande, n'offre pas une base suffisante pour l'interpréter autrement. Cependant il n'en est pas moins vrai que les autorités n'ont aucun moyen de vérifier ou de contester la déclaration. Dans les conditions actuelles de la Haute-Silésie, il se présente une multitude de cas où l'appartenance à une minorité ne ressort pas clairement des faits. Si les autorités procédaient à une vérification, elles n'arriveraient pas à un meilleur résultat, tout en ayant l'air d'exercer un pouvoir arbitraire. Le seul but de l'interdiction, c'est d'apaiser les esprits.

Le fait que certaines personnes n'appartenant pas à une minorité seront considérées comme en faisant partie, présente un inconvénient que les parties contractantes ont accepté pour en éviter un autre, plus grand.

Ainsi l'interdiction conçue en termes absolus doit être en vigueur dans tous les cas, même lorsque la déclaration est contraire aux faits. Mais il n'en reste pas moins qu'une telle déclaration est contraire à la Convention de Genève.

La Pologne soutient en outre, que les ressortissants responsables ont la liberté de déclarer quelle est la langue de l'enfant. Du point de vue allemand, cette thèse équivaut à la négation du droit de choisir la langue d'enseignement et l'école correspondante:

Le gouvernement allemand se fonde sur l'article 69, qui parle de l'enseignement donné « dans leur propre langue ». Aussi la déclaration de l'article 131 doit-elle établir un fait et non une expression de volonté.

La Cour adopte le point de vue de la Pologne.

L'Allemagne prétend encore que pour l'inscription dans une école majoritaire, il ne faut faire aucune déclaration. Si

au moment de l'inscription dans une école minoritaire, on exige une déclaration, il y a là un cas de discrimination entre citoyens, interdit par l'article 68. La Cour rejette cette opinion. L'article 69 fait une obligation à l'État d'accorder des facilités pour que l'instruction d'un enfant minoritaire soit donnée dans sa langue. Il est parfaitement compatible avec l'égalité, de restreindre ce bénéfice aux enfants dont la langue est la langue minoritaire. Pour observer cette règle, il faut évidemment faire la déclaration en question.

L'Allemagne soutient que les mesures prises ont pour conséquence un traitement plus défavorable des écoles minoritaires. La Cour constate qu'une attitude générale d'hostilité de la part des autorités est incompatible avec l'article 68, mais comme sa décision n'a été sollicitée sur aucune mesure concrète, la Cour s'abstient de statuer sur le troisième point soulevé par l'Allemagne.

L'arrêt a été rendu par 8 voix contre 4. Quatre juges, MM. Huber, Nyholm, Negulesco et Schücking, ont joint des observations, où ils critiquaient la thèse de la Cour en ce qui concerne la compétence. En effet, le point de vue adopté dans l'arrêt prête à la critique, puisqu'il part d'une idée fausse ; la Cour suppose qu'un accord s'était établi entre les parties pour lui soumettre le différend, alors qu'en vérité aucun accord de ce genre n'a jamais eu lieu, et la Pologne n'a pas manqué de soulever l'exception d'incompétence. Il est sans importance de savoir à quel moment elle l'avait fait. La Cour a reconnu que la Pologne avait le droit de joindre l'exception au fond. L'article 72, al. 3, contient bien une clause de compétence obligatoire, mais seulement pour les articles qui le précèdent, notamment pour l'article 68. Or, précisément sur ce point, la Cour n'a pas statué.

Quant aux articles 74 et 131, la Cour était en fait incompétente pour les interpréter sans un accord des parties.

**Avis consultatif du 15 mai 1931.** — L'affaire, qui a donné lieu à l'avis de la Cour, est étroitement liée au différend tranché par l'arrêt n° 12. C'est plutôt un autre aspect de la même affaire, puisqu'il s'agissait de préciser la portée de l'arrêt précité.

Certains parents, tuteurs, etc., dont les enfants n'avaient pas réussi aux examens linguistiques des années scolaires 1926-27 et 1927-28, se basant sur l'arrêt n° 12, demandèrent au mois de mai 1928, que leurs enfants fussent inscrits aux écoles minoritaires pour l'année 1928-29 sur la base de nouvelles déclarations relatives à la langue et strictement conformes aux conditions que la Cour venait d'établir.

Les autorités polonaises refusèrent l'admission en alléguant que les examens étendraient leurs effets à l'année 1928-29.

L'office des minorités, saisi par le Deutscher Volksbund, allégua que l'exclusion des écoles minoritaires serait valable pour toute la durée de l'enseignement scolaire de l'enfant.

Dans ces conditions, le Deutscher Volksbund s'adressa au Président de la Commission mixte. M. Calonder accepta en principe le point de vue de la minorité, à savoir que l'arrêt de la Cour, est applicable au problème qui lui a été soumis et que pour l'accès aux écoles minoritaires, seules les déclarations sur la langue, faites par les personnes légalement responsables de l'éducation, seraient décisives. Toutefois M. Calonder estimait que pour l'année scolaire 1928-29, il serait encore convenable de faire prévaloir sur le droit strict, des considérations d'équité et d'une politique conciliatrice. Dès l'année 1929-30, il donnerait pleine et entière application aux règles juridiques de la Cour, auxquelles il se considérait comme strictement lié.

En dépit de cet avis, auquel les personnes appartenant à la minorité s'étaient conformées, les autorités polonaises s'opposèrent aussi lors des inscriptions pour l'année 1929-30, à l'admission des enfants refusés aux examens linguistiques des années 1926-27, 1927-28.

Le Président de la Commission, saisi à nouveau par le Deutscher Volksbund, demanda l'admission de ces enfants aux écoles minoritaires pour l'année 1929-30. Les autorités polonaises refusèrent d'accepter cet avis et le D. V. s'adressa au Conseil de la Société des Nations, qui examina l'affaire au mois de septembre 1930.

Devant l'impossibilité de concilier les thèses allemande et polonaise, le rapporteur, M. Urrutia, proposa de demander un avis consultatif.

Le Conseil, suivant son rapporteur, demanda par une résolution du 24 janvier 1931, un avis sur la question suivante : « Les enfants, qui à la suite des examens linguistiques, prévus par la résolution du Conseil du 12 mars 1927, ont été exclus des écoles minoritaires allemandes, peuvent-ils se voir refuser maintenant et en raison de ce fait, l'accès de ces écoles ? »

**Thèse allemande.** — Le professeur Kaufmann, agent du gouvernement allemand, fonde son exposé sur une des idées qu'avait déjà émises le Dr Budding, pour écarter l'exception d'incompétence opposée par la Pologne, à savoir que la résolution du 12 mars 1927 n'avait qu'un caractère provisoire, destiné à régler une situation exceptionnelle.

Il est vrai que la résolution prévoit la possibilité d'un pareil examen en cas de nouvelles inscriptions demandées postérieurement. Mais le gouvernement allemand a toujours compris cette clause comme se référant uniquement à des cas de nouvelles inscriptions demandées postérieurement, pour l'année 1926-27, qui seule faisait l'objet de l'appel au Conseil et de la Résolution du 12 mars 1927.

Les demandes d'inscription à une école minoritaire ont laissé aux parents, tuteurs, etc., la possibilité de transférer les enfants pour une année scolaire suivante à une école majoritaire ; de la même façon, l'inscription dans une école majoritaire n'exclut pas la possibilité de transférer ultérieurement les enfants à une école minoritaire.

L'institution des examens linguistiques, quelle que soit sa valeur pédagogique, a été condamnée par la Cour. Du reste, la Résolution du 8 décembre 1927 dit expressément que l'arrêt de la Cour déciderait si les enfants, qui à la suite des examens alors en cours, auraient dû être envoyés à l'école polonaise, devraient finalement être admis aux écoles minoritaires allemandes.

Il est exact de dire avec le gouvernement polonais que le résultat d'un examen ne peut être annulé par un acte unilatéral arbitraire des personnes qui ont été obligées de s'y soumettre. Mais ici il s'agit d'actes faits conformément à l'avis

de M. Calonder et à l'arrêt de la Cour. On ne peut pas qualifier ces actes d'arbitraires.

L'article 69 de la Convention ne peut pas non plus être d'un grand secours à la thèse polonaise, car si cet article oblige le gouvernement polonais à accorder aux minorités l'enseignement dans leur propre langue, celui qui connaît l'état de la Haute-Silésie, doit convenir qu'il n'est pas facile de distinguer clairement quelle est la langue propre de l'enfant. C'est ce que la Cour reconnaît d'ailleurs explicitement à la page 34 et 40 de son arrêt. Il ne s'agit donc pas d'opposer l'autorité de la Résolution du Conseil à celle de l'arrêt de la Cour. Les deux instances sont en pleine harmonie.

**Thèse polonaise.** — M. Mrozowski, agent du gouvernement polonais, s'efforce de définir d'abord le sens du terme « année scolaire ».

D'après le gouvernement allemand, il ne s'agirait pas des enfants des années scolaires 1926-27, 1927-28, 1928-29, mais des enfants de l'année scolaire 1929-30. D'après sa théorie, sont considérés comme enfants d'une certaine année scolaire, non seulement les enfants qui commencent leurs études dans cette année, mais aussi ceux qui changent d'école dans cette année. Avec cette théorie il y aurait des enfants qui appartiennent à une année scolaire, et d'autres qui appartiennent à deux ou plusieurs années scolaires ; théorie absolument contraire au sens même de terme « année scolaire ». En réalité, on entend par là les enfants qui, en cette année, atteignent l'âge où commencent l'obligation scolaire et les études.

Le gouvernement allemand soutient en outre qu'il s'agit là d'un arrangement provisoire pour l'année scolaire 1926-27. Ni le texte de la Résolution, ni les discussions ne font mention d'année scolaire ou de « provisoire ». Le gouvernement allemand fait une confusion entre la durée de la procédure des examens et la durée des effets de ces examens. L'arrangement est limité à une certaine catégorie d'enfants ; mais en ce qui concerne ceux auxquels il a été appliqué — aux 60 enfants en question, — il comporte tous les effets, ceux-ci n'étant limités que par la durée de l'obligation scolaire. Le

fait qu'on n'ait pas convenu en 1929 ou 1930 d'instituer de nouveaux examens, ne peut entraîner l'annulation des effets des examens anciens, légalement institués et légalement effectués.

On invoque encore l'arrêt de la Cour. Mais il faut se rappeler que le gouvernement allemand soutenait cette thèse que le point de savoir à quelle école doit aller l'enfant, dépend uniquement de la volonté des parents. Si la Cour avait accepté cette thèse, les enfants auraient été transférés dans les écoles minoritaires. Comme la Cour a repoussé ce point de vue, il n'y a pas lieu au transfert prévu par la Résolution du 8 décembre 1927.

La question se présente ainsi : il y a d'une part les écoles générales où il ne faut aucune déclaration. Il se peut que des enfants de la minorité s'y trouvent. Si leurs parents demandent le transfert, ils font une déclaration et le gouvernement l'accorde. La déclaration est valable pour toute la durée scolaire. De plus, cette déclaration n'est pas en contradiction avec une autre, car il n'y a pas eu d'autre déclaration.

Pour les 60 enfants dont il s'agit, la déclaration a été remplacée par les examens, comme en convient le gouvernement allemand. Si on présentait une nouvelle déclaration, elle ne pourrait être que conforme aux examens, et alors elle serait inutile, ou elle serait en contradiction avec eux et alors elle serait irrecevable.

**Avis de la Cour.** — La Cour constate d'abord le caractère transactionnel et provisoire de la Résolution du 12 mars 1927. Le Conseil s'était abstenu de modifier la Convention, et l'examen a été qualifié d'exceptionnel.

Aucune preuve n'a été fournie par le gouvernement polonais, que par année scolaire, il faille entendre autre chose que la période septembre-juin, pendant laquelle chaque année l'enseignement est donné. C'est donc uniquement pour les années pour lesquelles l'admission a été demandée que le contrôle linguistique a été institué. Cela paraît d'autant mieux qu'il n'est pas contesté que les parents peuvent demander le transfert d'une école majoritaire à une école minoritaire.

Assurément, le contrôle a établi qu'il y avait des enfants

qui ne comprenaient pas l'allemand et qui fréquentaient l'école minoritaire. D'autre part, l'arrêt de la Cour spécifie que les déclarations doivent être véritables. Mais ces déclarations font foi et ne peuvent être vérifiées. D'ailleurs, rien n'empêche un enfant inapte à suivre l'école allemande en 1926, de le faire quelques années plus tard.

La Cour, par 11 voix contre 4, est d'avis que l'accès des écoles minoritaires ne peut être refusé aux enfants en question.

La voix dissidente était celle du juge polonais, M. Rostowski.

---

## BIBLIOGRAPHIE

- AULARD et MIRKINE-GUÉZEVITCH. — *Les Déclarations des Droits de l'Homme.*
- ANZILOTTI. — *Cours de Droit International.*
- BALOGH. — *Der Internationale Schutz der Minderheiten,*  
— *La protection internationale des minorités,*
- BARTHÉLEMY (J ). — *La procédure d'appel à la S. D. N. en matière de minorités* (Esprit International, 1929, p. 415).
- BLAGOYEVITCH. — *Le principe des nationalités et son application dans les traités de Paix.*
- BLONDEAU. — *La subordination des constitutions aux normes internationales* (Revue de Droit international, 1932, N° 2).
- BOUFFAL. — *L'article 19 du Pacte et le traité avec la Pologne* (Revue de Droit International, 1928).
- BOUGLÉ. — *Le régime des minorités* (Conciliation Internationale, 1929).
- BRAUNIAS. — *Minderheitenschutz und Schulwesen* (Zeitschrift für off. Recht, 1926, p. 430).
- BRUNET. — *Le statut des minorités au point de vue du Droit International Privé* (Journal du Dr. Intern. Privé, 1926, p. 61).
- BRUNS. — *Grundlagen und Entwicklung des internationalen Minderheitenrechts.*
- DARESTE. — *Les Constitutions d'Europe.*
- DELOS. — *La société internationale et les principes de droit public.*
- DUGDALE. — *Minority treaties and how they are worked* (Foreign Affairs, VII, May 1926).
- DUGUIT. — *Cours de droit constitutionnel*, vol. III.
- DUPUIS. — *Préface au livre de M. Balogh.*  
— *Cours de l'Académie de La Haye*, 1923, III.

- EVANS. — *The protection of minorities* (British Year-Book of International Law, 1923-24).
- ERLER. — *Das Recht der Minderheiten*.  
« *Europe Nouvelle* », Dossier N° 163 A.
- FEINBERG. — *La question des minorités à la conférence de la Paix et l'action juive*.  
— *La juridiction de la Cour permanente dans le système de la protection des minorités*.
- Fontes Juris Gentium*, vol. I.
- FOUQUES-DUPARC. — *La protection des minorités de race, de langue et de religion*.
- L'État de la protection des minorités à la veille de la IV<sup>e</sup> Assemblée de la S. D. N., (Revue de Dr. Intern. et de Législ. Comp. 1923).
- FRANQUEVILLE. — *L'Œuvre de la Cour Permanente*.
- FREYTAG-LORINGHOVEN. — *Die Satzung des Völkerbundes*.
- FUR (Le). — *Races, nationalités, États*.
- GAUVAIN. — *L'Europe au jour le jour*, vol. XIV.
- GIRAUD. — *Le principe des nationalités* (Revue gén. de Dr. Intern. Public, 1924).
- GIVOTITCH. — *Les minorités nationales en Yougoslavie* (Annuaire de l'Association yougoslave de droit international, 1931).
- GRENTRUP. — *Minderheiten und die Katholische Kirche*.  
— *Minderheiten* (Staatslexikon, vol. II).
- HALL. — *International Law*, 8 th. Edition, 1924.
- HEYKING. — *La conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique*.  
— *Der internationale Schutz der Minderheiten-die Achillesferse des Völkerbundes* (Niemeyers Ztsch. für öff. Recht, vol. 36).
- HOBZA. — *Questions internationales concernant les religions* (Cours de l'Académie de La Haye, 1924, IV).
- HUDSON. — *Les minorités* (dans Seymour et House, ce qui se passa réellement à Paris en 1918).
- ITO. — *La protection des minorités*.
- JACQUIN. — *La question des minorités entre l'Italie et la Yougoslavie*.

- KELSEN. — *Allgemeine Staatslehre*.  
— *Rapports de système entre le droit interne et le droit international* (Cours de l'Académie de La Haye, 1926).
- KERSHAW. — *The League and minorities* (problems of Peace).
- KRAUS. — *Das Recht der Minderheiten*.
- KRSTITCH. — *La Communauté internationale et le principe des nationalités*.
- KUNZ. — *Italian Rule in German South Tyrol* (Foreign Affairs, vol. II).
- KUNZ. — *Prolegomena zu einer allgemeinen Theorie des Rechts der nationalen Minderheiten*.  
— *L'option de nationalité* (Cours de l'Académie de La Haye, 1930, I).
- LAPRADELLE. — *La loi polonaise de 1920 et le traité de Versailles*.  
— *Les réformes agraires et le droit des gens* (Esprit international, 1929, p. 433).
- LANDAUER. — *Das geltende jüdische Minderheitenrecht*.
- LAUN. — *Nationalitätenfrage* (Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts, II).
- LAUTERPACHT. — *Private Law Sources and Analogies of International Law*.
- LAWRENCE. — *Traité de Droit International*.
- LEVY-ULLMANN et MIRKINE-GUÉZEVITCH. — *La Tchécoslovaquie* (La vie juridique des peuples).
- MAIR. — *Protection of minorities*.
- MAGYARY. — *La juridiction de la Cour Permanente*.
- MANDELSTAMM. — *La protection des minorités* (Cours de l'Académie de La Haye, 1923).  
— *La protection internationale des minorités*.
- MARTEL. — *La France et la Pologne*.
- MAXSON ENGSTRÖM. — *Les changements de nationalité d'après les traités de paix de 1919-20*.
- MEITANI. — *La protection des minorités*.
- MILLER. — *My Diary et the Peace Conference* (vol. XIII).
- MINTZ. — *Die Nationale Autonomie im System des Minderheitenrechts*.
- MONFOSCA. — *Le minoranze nazionali*, 2 vol.

- MONTLUC. — *Etats-Unis d'Europe et les Minorités* (Revue de Dr. Intern. de science politique et diplomatique, 1929).
- MURRAY. — *Préface au livre de miss Mair*.
- NIBOYET. — *La nationalité d'après les traités de paix* (Revue de Dr. International et de Législation comparée, 1921).
- NIEMAYER. — *Die Zuständigkeit des Völkerbundes für die Minderheitenfragen* (Niem. Ztschft. für öff. Recht, vol. 40).
- OSUSKY. — *Du droit des minorités et des Etats minoritaires* (Esprit international, 1929, p. 174).
- POLITIS. — *Les nouvelles tendances du droit international*.
- RAY. — *Commentaire du pacte de la S. D. N.*
- REDSLOB. — *Le principe des nationalités*.
- RUDESCO. — *Etude sur la question des minorités*.
- ROUGIER. — *L'intervention d'humanité* (Revue gén. de Dr. Intern. Public, 1910).
- RUYSSEN. — *Les minorités nationales d'Europe et la guerre mondiale*.
- SABELLI (Luca dei). — *La protezione delle minoranze nazionali*, 2 vol.
- SALVIOLI. — *La Cour Permanente* (Cours de La Haye, 1926, vol. II).
- SCHÜCKING et WEHBERG. — *Die Satzung des Völkerbundes*.
- SEIGNOBOS. — *Les aspirations autonomistes de l'Europe*.
- SCHWALB. — *Die Assimilationsfrage im Problem der nationalen Minderheiten*.
- SERENI. — *La protezione delle minoranze* (Rivista di diritto internazionale, 1930).
- *Nuovi problemi del diritto internazionale delle minoranze* (Rivista del diritto internazionale, 1931).
- SOUBBOTITCH. — *Les effets de la dissolution de l'Autriche Hongrie sur la nationalité de ses ressortissants*.
- TEMPERLEY. — *A history of the Peace conference*, vol. V.
- TIBAL. — *Les minorités nationales* (Conciliation internationale, 1929).
- *Les tendances actuelles du mouvement minoritaire* (Esprit international, 1931).
- TITULESCO. — *La S. D. N. et les minorités* (Rivista de Drept international, sept. 1930).

- VILLECOURT. — *La protection des minorités dans les pays balkaniques.*
- VICHNIAC. — *La protection des minorités.*  
— *Le droit des minorités à la lumière de la doctrine française* (Revue de la théorie du droit, 1930-31).
- VLADOIANO. — *La protection des minorités.*
- WARDERHOLT. — *Das Minderheitenrecht in Oberschlesien.*
- WESTLAKE. — *Traité de droit international.*
- WINTGENS. — *Der völkerrechtliche Schutz der Minderheiten.*
- WOLZENDORFF. — *Der internationale Schutz der Minderheiten* (Ztschft. für öff. Recht, 1927).
- WALDECKER. — *Die Stellung der menschlichen Gesellschaft zum Völkerbund.*

### Publications officielles.

Cour Permanente de Justice internationale, Publications série B, série C, rapports annuels.

SOCIÉTÉ DES NATIONS. — *Journal Officiel.*

*Recueil des Résolutions et discussions concernant les minorités.*

*La protection des minorités (1927).*

*Dix ans de coopération.*

*Recueil des Traités enregistrés.*

*Vu, le Doyen,*  
H. BERTHÉLEMY.

*Vu, le Président de la Thèse,*  
A. G. DE LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur de l'Académie de Paris,*  
S. CHARLÉTY.



## TABLE DES MATIÈRES

---

### PREMIÈRE PARTIE

#### La génèse des traités.

Pages

4-80

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — *La question des minorités pendant la guerre* . . . . . 4-8

CHAP. I. — *La protection des minorités à la conférence de la paix* . . . . . 9-51

Section 1. — Pologne . . . . . 14  
Tchécoslovaquie . . . . . 21  
Roumanie . . . . . 23  
Yougoslavie . . . . . 34  
Grèce . . . . . 39

Section 2. — Etats ex-ennemis . . . . .  
Autriche . . . . . 46  
Hongrie . . . . . 46  
Bulgarie . . . . . 48  
Turquie . . . . . 50

CHAP. II. — *Les Déclarations unilatérales* . . . . . 52-69  
Finlande . . . . . 53  
Lithuanie . . . . . 54  
Lettonie . . . . . 57  
Esthonie . . . . . 61  
Albanie . . . . . 67

CHAP. III. — *Les traités particuliers relatifs à la protection des minorités* . . . . . 70-80

Conclusion. — (*Importance des traités de minorités pour le maintien de la paix*) . . .

---

## DEUXIÈME PARTIE

**Droits et devoirs des minorités.**

(Le droit positif) . . . . . 81-126

CHAP. I. — *Nature générale des traités* . . . . . 81-91(Les minorités et l'assimilation. Théorie de  
M. Weyr. Théorie de M. Bouffal). . . . .CHAP. II. — *Analyse des dispositions des traités* . . . . . 92-117(Les habitants. Les ressortissants. La langue  
dans les relations privées. La langue mili-  
taire dans les relations officielles. Le droit à  
la nationalité. Droit de fonder des établis-  
sements d'utilité publique. Ecoles publiques avec  
langue d'enseignement de la minorité. Parti-  
cipation proportionnelle au budget . . . . .CHAP. III. — *Dispositions intéressant certaines minorités  
seulement* . . . . . 118-124(Repos hebdomadaire. Réglementation du statut  
personnel. Autonomie. Traités de minorités-  
sources internationales autres que les traités  
de minorités) . . . . .CHAP. IV. — *Devoirs des minorités*. . . . . 125-126

## TROISIÈME PARTIE

**Sources internes du droit des minorités.** 127-144

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| Autriche . . . . .        | 129 |
| Yougoslavie . . . . .     | 129 |
| Tchécoslovaquie . . . . . | 131 |
| Hongrie . . . . .         | 134 |
| Roumanie . . . . .        | 136 |
| Bulgarie . . . . .        | 137 |
| Pologne . . . . .         | 138 |
| Esthonie . . . . .        | 140 |
| Lettonie . . . . .        | 141 |
| Lithuanie . . . . .       | 142 |
| Finlande . . . . .        | 144 |

## QUATRIÈME PARTIE

|                                                                                                                                          |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>La garantie . . . . .</b>                                                                                                             | <b>145-190</b> |
| CHAP. I. — <i>La garantie constitutionnelle . . . . .</i>                                                                                | 149            |
| CHAP. II. — <i>La garantie internationale . . . . .</i>                                                                                  | 161-190        |
| Garantie d'intangibilité . . . . .                                                                                                       | 162            |
| Garantie d'exécution (pétitions, Création du Comité des Trois, Le Secrétariat, Le Conseil, Développement ultérieur de la procédure). . . | 163            |
| La garantie d'interprétation . . . . .                                                                                                   | 183            |

---

## CINQUIÈME PARTIE

|                                                                               |                |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <b>La jurisprudence de la Cour Permanente en matière de minorités . . . .</b> | <b>191-222</b> |
| Avis consultatif N° 6 . . . . .                                               | 191            |
| Avis consultatif N° 7 . . . . .                                               | 201            |
| Arrêt du 12 avril 1928 (N° 12) . . . . .                                      | 210            |
| Avis consultatif du 15 mai 1931 . . . . .                                     | 217            |
| BIBLIOGRAPHIE . . . . .                                                       | 222            |
| TABLE DES MATIÈRES. . . . .                                                   | 229            |

---





